

LA JUSTICIA MAS ALLA DE NUESTRAS FRONTERAS

Experiencias de reforma útiles para América Latina y el Caribe



Christina Biebesheimer
Carlos Cordovez
Editores



Banco Interamericano de Desarrollo

© Banco Interamericano de Desarrollo
Visite nuestro sitio V

os directores reservados.
w.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

Banco Interamericano de Desarrollo

LA JUSTICIA MAS ALLA DE NUESTRAS FRONTERAS

**Experiencias de reforma útiles
para América Latina y el Caribe**

**Christina Biebesheimer
Carlos Cordovez
Editores**

Washington, D.C., 1999

Este libro se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 1999 en Washington, DC.

Las opiniones expresadas en este libro son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo.

**La justicia más allá de nuestras fronteras:
experiencias de reforma útiles para América Latina y el Caribe**

©Banco Interamericano de Desarrollo

Tapa: Images © 1999 PhotoDisc, Inc.

Esta publicación puede solicitarse a:

IDB Bookstore

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

Estados Unidos de América

idb-books@iadb.org

www.iadb.org/pub

Tel. (202) 623-1753; Fax (202) 623-1709

1-877-782-7432

ISBN: 1-886938-67-9

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

La justicia más allá de nuestras fronteras : experiencias de reforma útiles para América Latina y el Caribe / Christina Biebesheimer, Carlos Cordovez, editores.
p. cm.

Includes bibliographical references.

ISBN:1886938679

1. Justice, Administration of. 2. Justice, Administration of—Case studies.
3. Due process of law. 4. Legal aid. 5. Public defenders. I. Cordovez, Carlos. II. Biebesheimer, Christina. III. Inter-American Development Bank.

347 J867—dc21

Contenido

PRESENTACION	vii
CAPITULO 1. Prácticas modelo en la reforma judicial: experiencias extrarregionales	1
<i>John Linarelli y Carolyn Herzog</i>	
Introducción	1
Justicia civil	3
Canalización diferenciada de casos (Reino Unido y Australia)	3
Instrumentos de gestión de casos distintos a la canalización (Australia, Estados Unidos, Finlandia, Egipto, Singapur y Japón)	11
Acciones entabladas en defensa del interés público	28
Medidas urgentes de la reforma procesal en España	30
Resolución alternativa de disputas (Canadá y Japón)	31
Justicia penal	35
Reforma del procedimiento penal en Italia	35
Juntas de resolución de conflictos en Noruega	41
Participación de las víctimas en Alemania	43
Participación de las víctimas en Bélgica	43
Buenas prácticas aplicables a juicios civiles y penales	45
Especialización de los tribunales o los procesos	45
Mejoras en la asistencia jurídica y en el acceso a la justicia	47
Modificaciones recientes relacionadas con el servicio y el cargo de los jueces en España	49
Referencias	51
Anexo A. Excepción: Orden 10, Reglamento de los Tribunales Federales de Australia	55
Anexo B. Regla 16: Reuniones previas a las audiencias principales; Programación; Gestión	57
Anexo C. Tribunal de Distrito: Orden de Programación	61
CAPITULO 2. Acceso a la justicia: modelos de asistencia jurídica ..	63
<i>Robert J. Rhudy</i>	
Introducción	63
Terminología	67
Funciones de la asistencia jurídica	68
Financiamiento de la asistencia jurídica	69

Modelos de prestación de servicios de asistencia jurídica	69
Criterios para el análisis de los modelos de asistencia jurídica	70
Criterios y estándares generales	70
Incentivos y desincentivos para la asistencia jurídica	72
Descripción y análisis de los modelos de asistencia jurídica	76
Modelos de servicios de abogados privados	76
Seguro de responsabilidad jurídica y servicios jurídicos prepagados ..	81
Modelos de servicios de abogados de planta	84
Modelo de clínicas jurídicas de las facultades de derecho	91
Modelo de reforma legislativa en defensa del interés público	95
Ombudsman	97
Modelo de resolución simplificada de disputas judiciales o administrativas	98
Modelos de asistencia jurídica, asesoría, selección y referencia	99
Evaluación de los modelos de asistencia jurídica	103
Factores que afectan la probabilidad de desarrollo de un modelo favorable en América Latina y el Caribe	112
Estudios de casos de programas exitosos de asistencia jurídica y educación legal comunitaria	114
Países Bajos	115
Quebec, Canadá	118
Ontario, Canadá	123
Arizona, Estados Unidos	133
Recomendaciones y conclusiones	135
Apéndice	140
Fuentes de información y lecturas recomendadas	144
Sitios en Internet recomendados	147
 CAPITULO 3. La reforma judicial en el País Vasco: estudio de caso ...	 149
<i>Juan Enrique Vargas Viancos</i>	
Introducción	149
Gestación y estrategia del proceso de reforma	154
Estatuto de Autonomía del País Vasco	154
El escenario en que el País Vasco asume competencia en justicia	158
Primeras acciones: definición de la estrategia de reforma	161
Contenido de las reformas	166
Infraestructura	166
Informática	170
Centralización de funciones	182
Gerencia judicial	187
Administración del personal	188
Capacitación	193
Otras acciones	194

Evaluación de los resultados obtenidos	195
Costos de las reformas	195
Resultados generales	198
Relación con los operadores	208
Percepción de los usuarios	209
Lecciones aprendidas	212
Compromiso político	213
Persistencia en el tiempo	214
Ubicación correcta del liderazgo	216
Participación	218
Trabajo técnico	219
Necesidad de mostrar resultados en el corto plazo	220
Rol y espacio de los cambios normativos	221
Los costos de la reforma	224
Referencias	225

Los autores

Carolyn Herzog es abogada especializada en derecho comercial y empresas, actualmente a cargo de los contratos y los asuntos de exportación y propiedad intelectual de AXENT Technologies, Inc., una empresa multinacional especializada en programas de seguridad informática. Antes de incorporarse a AXENT, formó parte de la plantilla de abogados del Instituto de Derecho Internacional (ILI), donde creó y dirigió programas de capacitación en reformas jurídicas y económicas para participantes de países con economías en transición. La señora Herzog, que entabló contacto con el ILI mientras trabajaba en el Banco Mundial, obtuvo su doctorado en derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Wisconsin, en Madison.

John Linarelli es disertante sobre temas jurídicos, en la Universidad de Gales, Aberystwyth, Reino Unido. Se ha especializado en estudios sobre derecho y economía, y acerca del papel de la ley y las instituciones en las economías en desarrollo y en transición. Es autor de numerosas publicaciones, incluido el ensayo titulado «La jurisprudencia angloamericana y América Latina», que aparece en el volumen 20 del periódico de derecho internacional Fordham. El señor Linarelli ha integrado el cuerpo académico del Instituto de Derecho Internacional (ILI) de Washington y este informe fue preparado durante su residencia allí. Ha sido también investigador en visita en el Departamento de Economía Irvine de California, profesor adjunto de derecho en el Centro de Derecho de la Universidad de Georgetown y disertante en la Facultad de Derecho Columbus de la Universidad Católica de los Estados Unidos.

Robert J. Rhudy es el director ejecutivo de la Sociedad de Servicios Jurídicos de Maryland, que presta servicios de asistencia en cuestiones de derecho civil a personas de bajos ingresos del estado de Maryland, Estados Unidos. Es fundador y ex presidente de la National Association of Interest on Lawyer Account Programs, Inc., entidad compuesta por fundaciones que financian proyectos de asistencia jurídica y administración de justicia. También se ha desempeñado como consultor para el desarrollo de servicios jurídicos, de American Bar Association, National Legal Aid and Defender Association. U.S. Legal Services Corporation, Ford Foundation y Micronesian Legal Services Corporation, y ha dictado conferencias sobre política pública y sobre derecho y pobreza en las universidades de Iowa y de Maryland.

Juan Enrique Vargas Viancos es abogado y magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Actualmente es Director del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Diego Portales y profesor de litigación oral de pre y post grado en dicha Universidad. Se ha desempeñado como Director del Centro de Desarrollo Jurídico, institución que impulsó la reforma judicial en Chile. Ha sido consultor del BID, Banco Mundial y la GTZ, para asesorar proyectos de reforma judicial en diversos países de Latinoamérica. Ha sido asesor del Ministerio de Justicia de Chile en los mismos temas. Es autor de diversos libros y artículos sobre Derecho Penal, Sistema Judicial y Análisis Económico del Derecho.

Presentación

La idea de esta publicación nace del compromiso que el Banco Interamericano de Desarrollo asumió con el sector justicia de América Latina y el Caribe en 1993. Desde ese año se vienen diseñando y ejecutando proyectos y programas de apoyo a los procesos de reforma y modernización judicial que adelantan muchos de los países de la región, en los que se apunta a superar los múltiples problemas relacionados, entre otros aspectos, con la independencia judicial; la congestión y el retraso de causas y expedientes; la escasez de recursos; la ausencia de sistemas modernos de organización, información y gestión; el respeto a los derechos humanos; las barreras de acceso y cobertura del servicio; la debilidad del recurso humano, y la inseguridad ciudadana.

El reto de los procesos de consolidación democrática y del funcionamiento eficiente y equitativo de una economía de mercado, consiste en tener como fundamento la vigencia efectiva de un estado de derecho, un orden jurídico moderno y previsible y un sistema de justicia fortalecido, imparcial, independiente, eficiente y de fácil acceso. La necesidad de buscar soluciones al mal funcionamiento de la justicia, ha generado una dinámica de reforma en prácticamente todos los países de la región.

Basados en la premisa de que resulta de gran utilidad aprovechar las ventajas de los ejercicios comparativos entre los distintos países respecto a procesos de reforma similares producto de problemas comunes, a efectos de extraer ideas y aprender de las lecciones, de los éxitos y de los fracasos de otras experiencias, el Banco contrató al grupo de expertos que prepararon el material que compone esta publicación. *La justicia más allá de nuestras fronteras* identifica una selección de experiencias extrarregionales exitosas que, desde una perspectiva práctica, intentan definir en qué circunstancias y situaciones podrían aplicarse o ser útiles en los sistemas de justicia de América Latina y el Caribe.

El objetivo de este libro consiste entonces en presentar, pragmáticamente, algunos de los esfuerzos de reforma judicial que han sido exitosos fuera de la región o *más allá de nuestras fronteras*, indicando qué se está haciendo y por qué, e identificando prácticas que pudieran ser apropiadas para incorporarlas en el diseño de proyectos de apoyo al mejoramiento de la administración de justicia en nuestros países.

Estas experiencias, que no hacen más que demostrar que los problemas del sector justicia se reproducen en prácticamente todo el orbe, van desde innovadores sistemas de gestión de casos para los procesos judiciales, pasando por interesantes planteamientos para establecer y hacer más efectivos los sis-

temas de asistencia jurídica para las personas de escasos recursos, hasta el análisis de un proceso de modernización judicial de amplio alcance en el País Vasco en España. Esperamos que estas prácticas provenientes de países fuera de la región, de lugares incluso muy lejanos a nuestro entorno, como Egipto, Japón o Singapur, constituyan un aporte para que sean utilizadas como modelo o referencia en los procesos de reforma judicial que tienen lugar en América Latina y el Caribe.

El primer capítulo recoge una investigación hecha por los profesores John Linarelli y Carolyn Herzog del *International Law Institute* (ILI) de Washington DC, quienes presentan una visión general de una serie de experiencias que se destacan, a efectos de atraer la atención de los lectores y promover o incentivar su estudio con mayor detalle. Estas prácticas principalmente se refieren al área de la gestión de casos y del despacho, al derecho procesal tanto en materia civil como penal y a algunas formas de solución prejudicial y extrajudicial de los conflictos, muchas de las cuales se distinguen porque no requieren la inversión de grandes recursos ni la promulgación de modificaciones legislativas sustantivas para su implantación. Algunas se basan en la voluntad y compromiso con el cambio por parte de sus operadores, como es el caso de la Corte del Distrito Oriental de Virginia en los Estados Unidos.

Además, haciendo abstracción de la discusión doctrinaria que gira alrededor de la comparación entre el sistema de derecho romano y de derecho común, se demuestra en el capítulo en forma práctica y simple que es posible extraer prácticas útiles de tribunales u organizaciones judiciales que operan bajo uno u otro sistema. Tal es el caso del impulso procesal, que puede radicar en las partes u operar de oficio por el tribunal. Se indica en el texto que existe una tendencia a otorgarle mayor control del proceso al juez, sin perjuicio del sistema de derecho que opere y sin que esto signifique una violación a los principios formativos del procedimiento.

En el segundo capítulo Robert J. Rhudy, profesor de la Universidad de Maryland, analiza una selección de modelos y formas de financiamiento para la prestación de servicios de asistencia jurídica y acceso a la justicia, añadiendo una descripción de las condiciones en las cuales podrían aplicarse en América Latina y el Caribe. Estos modelos están diseñados para servir a personas y grupos indigentes y de bajos ingresos, así como a otros sectores y asuntos desatendidos. Se presentan cuatro estudios de casos de modelos muy diferentes entre sí, dos en Canadá, en las provincias de Quebec y Ontario, uno en los Países Bajos y el cuarto en el Estado de Arizona en los Estados Unidos. Se presentan distintas opciones y combinaciones para la aplicación de estos modelos, especialmente para el tema de mayor relevancia en el caso de estos servicios, cual es su forma de financiamiento, así como el establecimiento de bases e indicadores de desempeño para su evaluación.

En el tercer capítulo Juan Enrique Vargas, profesor de la Universidad Diego Portales de Chile, analiza el proceso de gestación de los cambios judiciales del País Vasco en España y el contexto dentro del cual éste se desarrolló, estudiando con algún detalle el contenido de los cambios efectuados y haciendo una evaluación de los resultados obtenidos, para extraer las lecciones más valiosas y útiles de este proceso de reformas para la región.

Como señala su autor, la clave de los éxitos obtenidos en el País Vasco debe ser buscada más en la estrategia global de reforma que en sus contenidos. Por ello, se pone especial acento en las lecciones que esta experiencia entrega sobre lo que debe ser el proceso de una reforma exitosa. Entre éstas destacan la claridad en los objetivos de largo plazo; la persistencia en las políticas a través de largos períodos de tiempo; la ubicación del impulso reformador en el nivel institucional adecuado; la constitución de equipos sólidos y afianzados de carácter multidisciplinario; la capacidad de aprovechar las oportunidades que se generen, actuando con flexibilidad pero sin renunciar a los objetivos; la integración activa de los jueces en el proceso de reformas; la administración eficiente de incentivos; y la capacidad de mostrar resultados tangibles en el corto plazo, incorporando constantemente nuevos actores y fuentes de apoyo a los cambios.

El Banco no pretende que las experiencias o prácticas extrarregionales que aquí se identifican sean consideradas como recetas que puedan ser transplantadas sin consideración a las circunstancias y condiciones nacionales propias de cada uno de los países de la región. Nuestra expectativa radica, como hemos dicho, en que estas sean tomadas como referencia y que puedan ser útiles como fuente de información e intercambio con el ánimo de seguir contribuyendo en un área tan importante como es el sistema de administración de justicia, la cual no es ajena al desarrollo económico y social.

Este libro no está destinado a persuadir a quienes estiman que invertir en el sistema de justicia no es una empresa rentable, pero esperamos que sí sirva para aquellos que están convencidos, mostrándoles casos exitosos de cambio y otorgándoles una información útil que pueda servir como herramienta para guiar la planificación y preparación de los esfuerzos de evaluación de los procesos de reforma judicial y el diseño de nuevas iniciativas en la región.

Los editores*

* Christina Biebesheimer y Carlos Cordovez son especialistas de la División de Estado y Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID. Los editores agradecen a Francisco Mejía, especialista del Departamento Regional de Operaciones 1 del BID, por su participación en la supervisión inicial de la preparación de los informes que se recogen en los primeros dos capítulos de este libro.

Página en blanco a propósito

PRACTICAS MODELO EN LA REFORMA JUDICIAL: EXPERIENCIAS EXTRARREGIONALES

John Linarelli y Carolyn Herzog
International Law Institute (ILI)

INTRODUCCION

Este capítulo proporciona una visión general de algunas experiencias de carácter extrarregional, en aspectos relevantes de la reforma judicial que pudieran ser útiles para su desarrollo, expansión o réplica en los países y sistemas judiciales de América Latina y el Caribe. El objetivo de este capítulo es presentar cuáles esfuerzos de reforma judicial han sido exitosos fuera de la región y por qué, e identificar prácticas que pudieran ser apropiadas para estudiar e incorporar en el diseño de proyectos de apoyo al mejoramiento de la administración de justicia en la región. Una investigación hecha por el ILI identificó las prácticas indicadas a continuación, cada una de las cuales se desarrolla en el capítulo y podrían utilizarse como modelo:

1) El sistema diferenciado de manejo de casos como forma de gestión que postulara Lord Woolf para aplicarse en el Reino Unido, y que se emplea en otras jurisdicciones. Lord Woolf diseñó su plan de reforma para sustraer del asesor jurídico en un litigio el control del proceso y reasignar dicho control a los tribunales. El manejo diferenciado de casos otorga a los tribunales la facultad de controlar el avance y el alcance de un proceso civil.

2) Otras herramientas de gestión de casos, como las audiencias y protocolos preliminares y previos a las audiencias principales de un juicio civil, las órdenes de programación, la gestión activa de casos por parte de los jueces, el uso de administradores de casos, de la mediación judicial, así como de procedimientos sumarios. Estas herramientas se están empleando o considerando

en muchas jurisdicciones, entre ellas Australia, Egipto, Finlandia, Singapur, Japón y Estados Unidos.

3) Los litigios en defensa del interés público en la India, que recomendamos se sigan estudiando. Formulamos esta recomendación con cierta reserva debido a sus posibles desventajas y efectos perjudiciales.

4) La simplificación del recurso de apelación y su implantación en calidad de revisión, en lugar de realizar una segunda audiencia completa del caso. España ha aprobado legislación tendiente a limitar las apelaciones de esta manera.

5) Otras formas posibles de solución de controversias, sobre todo el uso del minijudio y la posible intervención de jueces para facilitar la conciliación.

6) Las reformas de los procedimientos penales en Italia que han fomentado un modelo de derecho procesal en el país, que incluye el mejoramiento de las audiencias preliminares, el requisito de que los abogados tomen la iniciativa en la presentación de pruebas orales y escritas en el juicio penal, la aceleración de procedimientos para ciertos delitos, la limitación de las formas de negociación entre el fiscal y el acusado y el uso de juicios sumarios. Italia inició una importante reforma con el objeto de aliviar la gran acumulación de casos y las demoras que estaban plagando el sistema de justicia penal.

7) El tratamiento comunitario para delitos menores cometidos por jóvenes en Noruega, mediante la intervención de una junta de resolución de conflictos. La transferencia de ciertos tipos de infracciones juveniles del sistema formal de justicia penal a otros métodos informales de justicia parece ser una tendencia mundial.

8) El fortalecimiento de los derechos de participación de las víctimas en la justicia penal. Esto ha ocurrido en Alemania y Bélgica.

9) La especialización de tribunales y procedimientos para manejar la creciente complejidad de casos que se presentan ante los tribunales. El uso de tribunales comerciales, por ejemplo, es una tendencia predominante, y puede mejorar el entorno para la inversión extranjera en un país. Otros tribunales especializados pueden ocuparse de cuestiones no comerciales, como asuntos civiles y penales que involucran a menores.

10) Los modelos para financiar el sistema de asistencia jurídica a efectos de mejorar el acceso a la justicia y asegurar que las personas con recursos financieros limitados tengan acceso a los tribunales. Existen varias opciones para financiar la asistencia jurídica para casos civiles y penales.

11) La reforma del sistema de nombramiento de jueces en España para, entre otras cosas, abrir y diversificar la carrera judicial. Las reformas realizadas en España incluyen la contratación de abogados en ejercicio de su profesión.

El objetivo de este capítulo no es proporcionar modelos que puedan trasplantarse en su totalidad a la región, ni imponer ningún tipo de “receta” de

reforma judicial. Las prácticas que aquí se describen se presentan únicamente para fines de estudio ulterior y su utilización concreta requeriría, entre otras cosas, su adaptación a las circunstancias reinantes en el país en la forma en que las autoridades del mismo lo consideren apropiadas para su sistema jurídico y para la cultura jurídica profesional (Linarelli 1996).

Sin perjuicio del trabajo de investigación bibliográfica y documental, el estudio está basado en datos recogidos de respuestas a consultas hechas a distintas cortes, ministerios de justicia, procuradurías generales y otras instituciones públicas y privadas provenientes de 43 países. El estudio que se presenta en este capítulo no se centra en innovaciones tecnológicas ni en soluciones informáticas. Por ejemplo, no abarcamos cuestiones vinculadas con datos electrónicos, aunque muchos sistemas judiciales han previsto o están realizando reformas en ese sentido. No obstante, sería prudente utilizar cierto grado de procesamiento informático para medir el desempeño de los tribunales antes y después de la reforma, especialmente cuando se adopten técnicas de gestión de casos. Es muy posible que tenga que optimizarse el equipo de computación con que se cuenta actualmente, para satisfacer mayores necesidades debidas a la gestión del flujo de casos.

JUSTICIA CIVIL

Canalización diferenciada de casos

Una de las prácticas predominantes y que parece insertarse en una tendencia ascendente es el desarrollo e implantación de sistemas de gestión de casos por parte de los tribunales en los que estos aumentan su control sobre el proceso. En estos sistemas, el tribunal adopta una función activa en la programación secuencial y cronológica de las actuaciones importantes del proceso. Este sistema de gestión de casos difiere del método tradicional de intervención judicial en la investigación de los hechos que caracteriza a los sistemas civiles. El concepto de gestión de casos puede incluir varios aspectos, siendo los más destacables la determinación de las cuestiones pertinentes al caso concreto por parte del tribunal; el rechazo de una demanda antes de la apertura de la causa a prueba; la determinación de plazos para los pasos importantes del caso; la emisión de órdenes de programación; la organización de reuniones entre las partes y, a veces, con el tribunal; y la delimitación de la información que debe ser intercambiada entre las partes. Una de las prácticas predominantes de gestión es la programación y el control de casos a través de la canalización diferenciada de casos. "La canalización se basa en la idea de que cada caso debe tratarse en forma diferente" (Armstrong 1995). En palabras de un

autor: "No se necesita un procedimiento tipo Cadillac para procesar un juicio tipo bicicleta" (Zuckerman 1995).

La canalización fomenta el uso eficiente de los escasos recursos con que cuenta un sistema judicial. Las partes litigantes no internalizan las costas del tribunal por concepto de consumo de los recursos judiciales. Las partes en un proceso ante un tribunal no asumen (por lo menos directamente) los costos del Poder Judicial y su administración y, por consiguiente, no tienen incentivo alguno de utilizar los recursos del tribunal con eficiencia. En esencia, la canalización hace que el tribunal se convierta en una "parte" del litigio, al controlar el proceso para que los litigantes no exijan o abusen en forma gratuita del uso de los escasos recursos judiciales.

Además, la canalización fomenta la transacción entre las partes y se enfoca principalmente en llevar los casos a su conclusión, ya sea en forma de una sentencia del tribunal o mediante una composición extrajudicial. Lord Woolf lo explica de la siguiente manera en su informe sobre el sistema judicial británico:

"La gestión de casos para fines de este informe se refiere a que el tribunal asuma la responsabilidad final de hacer avanzar el litigio a lo largo de una vía escogida durante un período predeterminado, durante el cual se sujeta a procedimientos predefinidos que culminan en una forma apropiada de resolución ante un juez idóneo y experimentado. Su propósito general es alentar la transacción de las disputas tan pronto como sea apropiado; y, cuando el juicio sea inevitable, deberá ver que los casos procedan con la mayor rapidez posible a una audiencia final que será de una duración estrictamente limitada" (Zuckerman 1995).

La canalización debe distinguirse del establecimiento por ley de fechas límite o períodos de espera. Es posible que sea necesario legislar sobre los plazos máximos, pero esto no es condición suficiente para la reforma procesal. Los procedimientos propuestos y aplicados por los tribunales mismos pueden ser más efectivos para reducir los retrasos judiciales (Ho 1996).

A continuación se incluyen descripciones de dos sistemas de canalización de casos. Uno se encuentra en la reforma judicial del Reino Unido y está reflejado en las recomendaciones del Informe Woolf para el mejoramiento del Poder Judicial de ese país. (Woolf Report 1996). El segundo es el sistema que se utiliza en Australia. También pueden encontrarse otras variantes importantes de este sistema de gestión de casos en Singapur, en varias jurisdicciones de Estados Unidos y en otros países.

La esencia de la canalización diferenciada de casos es la intervención del juez y el tribunal en la gestión del caso y el control del avance del proceso. No

se trata de un concepto nuevo en los sistemas jurídicos basados en el Derecho Romano, pero sí en el Derecho Común, y esta es la razón probable por la que las prácticas actuales de sistemas de gestión de casos se encuentran principalmente en el sistema jurídico basado en el Derecho Común. Sin embargo, cabe destacar que existen diferencias notables entre el método de la canalización de casos y el concepto tradicional de control del proceso que existe en los sistemas basados en el Derecho Romano. La canalización de casos podría trasplantarse perfectamente a los tribunales que se basan en el Derecho Romano, en los cuales, en ciertas jurisdicciones, los protagonistas del proceso judicial (los jueces, los abogados y las partes) se quejan de la acumulación de casos y de los retrasos en la atención de los mismos. La canalización de casos puede considerarse como una práctica contemporánea en el control judicial del proceso y como una prueba de convergencia de estilos en la etapa de decisión judicial (Lindblom y Watson 1992).

Canalización de casos en el Reino Unido

Una de las recomendaciones más importantes del Informe Woolf es que debería existir “una transferencia fundamental en la responsabilidad de la gestión de los pleitos civiles, pasando ésta de los litigantes y sus asesores jurídicos a los tribunales” (Woolf Report 1996). Lord Woolf propuso un sistema de tres niveles. En primer lugar, recomienda una mayor jurisdicción para atender causas de escasa entidad. Segundo, recomienda una vía rápida para los casos sencillos y aquellos en los que se procura recuperar cantidades relativamente moderadas. Tercero, recomienda un sistema de vías múltiples para los casos restantes. El sistema de canalización de Lord Woolf funcionaría de la siguiente manera:

Intervención de un juez de instrucción

El juez de instrucción examina todos los casos en que hubiese una respuesta por parte del acusado, y asigna el caso a la vía apropiada. En el sistema diseñado por Lord Woolf, el juez de instrucción no podrá ser asignado posteriormente al caso una vez que esté en trámite. Todos los casos serían examinados previamente por un juez de distrito o de una instancia superior una vez interpuestos los recursos de la defensa ante el tribunal.

En el caso de la vía rápida, la labor de las partes y del tribunal para la canalización del caso puede hacerse por escrito sin necesidad de audiencia. Las partes proporcionarán información al tribunal, llenando los cuestionarios que éste les proporcione. Durante el procedimiento se establecerá la fecha del juicio. Cuando el juez de instrucción asigne un caso a la vía rápida, deberá determinar en qué semana tendrá lugar el juicio, establecerá los horarios y, de otra manera, dará instrucciones para el caso.

Cuando se opte por el sistema de vías múltiples, el juez puede realizar una reunión para programar el manejo del caso, emitir órdenes por escrito, fijar la fecha del juicio y realizar otras funciones afines. Por lo general, en un contexto de vías múltiples, el proceso dará lugar a un mínimo de dos “audiencias interlocutorias de gestión”. La primera será la “reunión para programar el manejo del caso”, que normalmente conduce el juez de instrucción, y que tiene lugar después de que el acusado interponga sus recursos de defensa. La segunda será una audiencia preliminar a la principal, que generalmente conduce el juez de la causa.

Con respecto a la reunión para programar el manejo del caso:

“El objetivo es fijar el calendario del caso antes de que se hayan incurrido costos significativos y haya transcurrido mucho tiempo. En esta reunión, el juez de instrucción extractará los temas más importantes, decidirá el curso de acción futuro, la vía adecuada que se requiera para la gestión del caso y fijará la fecha y la hora del juicio, considerando la resolución alternativa de disputas y la cuestión de las costas” (Woolf 1996).

La vía rápida

Se establece una vía rápida para casos con un valor que no exceda de £ 10.000. En la vía rápida, el caso se resuelve en un plazo de 20–30 semanas, se limita la presentación de información y pruebas, el juicio no dura más de tres horas y no se presentan testimonios periciales. Las costas de estos casos son fijas.

La propuesta de vía rápida en el Reino Unido se basa en los procedimientos utilizados actualmente en Canadá y en Estados Unidos. Pueden modificarse o eliminarse características peculiares de los procedimientos del sistema jurídico basado en el Derecho Común, como la presentación de información y pruebas, de conformidad con lo que es habitual en los sistemas basados en el Derecho Romano.

No podrá incluirse un caso en la vía rápida, aunque reúna varios requisitos, si éste: 1) plantea cuestiones en las que está comprometido el interés público; 2) es un caso en el que se decidirá una cuestión que se plantea en otros casos; 3) requiere el testimonio verbal de peritos; 4) presentará alegatos orales o pruebas significativas; o 5) requiere pruebas documentales sustanciales.

Una de las características destacables de los procedimientos propuestos por Lord Woolf es el establecimiento de costas fijas para los casos que se resuelven por la vía rápida. En el Reino Unido, la parte que pierde el juicio civil paga las costas de su oponente. En el sistema de vía rápida se establece un sistema estándar de costas fijas para que cada parte sepa lo que le va a costar

el procedimiento desde el inicio. Las costas jurídicas máximas para un caso resuelto por la vía rápida se estima en £ 2.500 sin incluir el IVA ni los gastos en efectivo. Si bien existen varias directrices para la determinación de costas en los casos tramitados por la vía rápida, son demasiado detalladas para incluirlas en este capítulo.

El sistema de vías múltiples

El juez de instrucción determinará si un caso puede asignarse a un sistema de vías múltiples. Lord Woolf lo explica de la siguiente manera:

“El sistema de vías múltiples incluye una amplia variedad de casos, desde los claros y evidentes que exceden ligeramente los requisitos para resolverlos por la vía rápida a los más complejos e importantes con reclamos de varios millones de libras esterlinas, la intervención de múltiples partes y muchos demandantes. Esto se reflejará en la gestión del caso. El principio fundamental es que el tribunal tramitará cada uno de los casos, pero lo hará de conformidad con las necesidades del mismo.

En términos generales, esto significa que los casos más sencillos requieren menos intervención de los tribunales en tanto que los casos más complejos requerirán mayor injerencia judicial” (Woolf Report 1996).

En el sistema de vías múltiples, cabe citar dos características de la reunión para programar el manejo del caso y del examen previo al juicio:

- 1) Las partes deben proporcionar estimaciones de las costas en que han incurrido y que esperan incurrir en relación con el caso; y
- 2) Las partes tendrán que afirmar si han discutido la posibilidad de una resolución alternativa de disputas, y en caso de no haberlo hecho, deberán explicar las razones. Además, al decidir sobre el trámite futuro del caso, el juez podrá tener en cuenta los rechazos injustificables por intentar una resolución alternativa de disputas. “Cuando una parte se haya rehusado injustificadamente a aceptar una propuesta del tribunal de intentar una resolución alternativa de disputas, o no ha cooperado en el curso de dicha resolución, el tribunal podrá tenerlo en cuenta al decidir la orden que va a emitir en relación con las costas”. (Woolf Report 1996). En el Informe Woolf hay una clara e inequívoca preferencia por la resolución alternativa de disputas.

Los casos que se tramitan en el sistema de vías múltiples cumplirán un calendario determinado por el tribunal. Las partes no podrán modificar las fechas de las audiencias principales sin la autorización del tribunal.

El Informe Woolf recomienda procedimientos simplificados para todos los casos, particularmente para los reclamos por negligencia médica de poca monta, los que se tratan en la sala penal de los tribunales superiores, y los casos donde se aducen violaciones de la propiedad intelectual y en los que existe disparidad sustancial en los medios financieros de las partes. Algunos casos se decidirán sobre la base de declaraciones por escrito, sin necesidad de audiencias orales.

Sanciones

El Informe Woolf recomienda un sistema elaborado de sanciones para asegurar que los abogados cumplan con los procedimientos establecidos para el manejo de casos. A continuación se señalan algunas de las características más importantes:

1) Las órdenes que exigen que las partes actúen dentro de ciertos plazos deberán incluir una sanción automática en caso de incumplimiento, aunque la parte que es objeto de dicha sanción puede solicitar una exención. “Deberá asignarse la responsabilidad de solicitar la exención de la sanción a la parte que incurre en incumplimiento y no a la otra parte la responsabilidad de solicitar que se haga efectiva la sanción” (Woolf Report 1996).¹

2) “El tribunal deberá intervenir e imponer sanciones a las partes que entablen litigios de manera irracional u opresiva aunque no hayan contravenido reglas, órdenes o instrucciones específicas” (Woolf Report 1996).

Evaluación

El Informe Woolf propone reformas importantes que modificarán significativamente la conducción de los juicios civiles en el Reino Unido. Muchas de las reformas parecen haber sido transplantadas de otros sistemas jurídicos. Otro ejemplo de un sistema exitoso de diferenciación preliminar de casos puede encontrarse en el Tribunal de Circuito del Condado de Fairfax, un importante tribunal metropolitano de jurisdicción general que se encuentra en Fairfax, Virginia (Estados Unidos). Otros tribunales estadounidenses aplican este sistema con distintos grados de éxito. El sistema también se emplea en los tribunales de Canadá y Australia.

El Informe Woolf critica seriamente al sistema dispositivo, en el que está fundamentalmente en poder de las partes el impulso del proceso en un litigio,

¹ Es interesante comparar este enfoque con la Regla 37 del Reglamento Federal de Procedimiento Civil de Estados Unidos, el cual, en opinión generalizada, no ha podido controlar el abuso de los procedimientos de presentación de información y pruebas.

y recomienda que sean los tribunales los que dirijan el proceso. Lord Woolf propone un “cambio fundamental en la responsabilidad de la gestión del litigio civil” y “un cambio radical de cultura para todos los involucrados” (Woolf Report 1996). Algunos profesionales jurídicos británicos expresaron la inquietud de que las recomendaciones de Lord Woolf pudieran promover un sistema en que el juez actúe de oficio (*civil law “inquisitorial” system* en inglés) y no a petición de parte como en el Derecho Común (Jolowicz 1996). La respuesta de Lord Woolf es que “la profesión jurídica desempeñará su función tradicional en un entorno controlado, regido por los tribunales y por las reglas, que centrarán los esfuerzos en las cuestiones fundamentales en lugar de permitir que se ventile cada caso independientemente del gasto y el tiempo que consume...” (Woolf Report 1996).

En nuestra opinión, las etiquetas “de oficio” (*“inquisitorial”* en inglés) o “dispositivo”, o “a petición de parte” (*“adversarial”* en inglés) no son de ninguna utilidad. La naturaleza de la gestión de casos en el sistema de canalización propuesto por Lord Woolf es muy diferente de la gestión de casos tradicional de los jueces provenientes del sistema romano. Los procedimientos utilizados en los países cuyo régimen jurídico se basa en el Derecho Romano aplican también en alta medida el principio dispositivo, en el que el impulso procesal depende fundamentalmente de una petición de las partes. De lo que se trata aquí es de destacar las funciones efectivas de los tribunales en los juicios, y no sus descripciones abreviadas. No hay ningún cambio fundamental en el carácter dispositivo de los litigios en el sistema jurídico basado en el Derecho Común (ni en ningún otro), en cuanto al uso de la canalización como medio de gestión de casos.

Es más, no estamos convencidos de que, en todos los casos, la canalización controle excesivamente el impulso del proceso. Los abogados pueden simplemente llevar el impulso del proceso dentro de los límites que les impone el sistema de canalización. De hecho, un sistema de canalización de casos que acelere demasiado el trámite de los casos podría disuadir a las partes a que transijan, porque los breves plazos que impone el tribunal pueden incrementar el rango de valores de la transacción ya que las partes centrarían su atención en el juicio y no en una resolución negociada de la controversia (Williams y Williams 1994). Además, las partes pueden endurecer sus posiciones cuando se dan cuenta de que el tribunal va a llegar rápidamente a una decisión.

La experiencia de Australia

En Australia es cada vez más común el manejo del flujo de casos. El juez David Ipp de la Corte Suprema de Australia Occidental describió dos modelos de gestión del flujo de casos:

1) Uno de ellos supone el control continuo por parte de un juez que supervisa personalmente cada caso *ad hoc*. Se asigna un juez a un caso al inicio del mismo y permanece asignado hasta su conclusión. Esto se conoce como el método de gestión de casos de “lista individual”.

2) El otro es la gestión mediante control rutinario y estructurado del tribunal, que recibe información de las partes dentro de plazos establecidos. Los casos se gestionan mediante la asignación a jueces de instrucción o a otros funcionarios judiciales en diferentes momentos y etapas del litigio. Este es el método de gestión de casos de “lista maestra”. Este método es el que predomina en Australia, aunque el Poder Judicial Federal de ese país está considerando la adopción de un sistema de lista individual.

Estos modelos no se utilizan únicamente en Australia. En este capítulo nos referimos a la canalización empleada en Australia y a otros aspectos del seguimiento de casos en ese país. Las prácticas de canalización que se utilizan en Australia son:

Diferenciación de casos en los tribunales de familia

El Tribunal de Familia de Australia ha sido innovador en las prácticas de gestión de casos desde 1985. El tribunal asume la responsabilidad del curso del proceso mediante un sistema de diferenciación que asigna los casos a distintas vías o a un procedimiento sumario de audiencia.

El juez administrador de cada región del Tribunal de Familia es responsable de mantener los sistemas de listados y el nombramiento de un juez que se ocupa de la gestión de casos. Este, a su vez, nombra en forma rotativa a partir de una lista a los jueces que se ocuparán de supervisar los casos concretos. El juez encargado de la gestión de casos oficia como juez de casos complejos, o nombra a otro juez para que se ocupe de canalizarlos.

Cada uno de los casos en los que el acusado presentó su alegato de defensa se asigna a una vía que se denomina audiencia de directrices, generalmente ante el secretario del tribunal. Se convoca a una audiencia de directrices dentro de un plazo no mayor de seis semanas contadas a partir de la fecha en que se entabló la demanda. En algunos casos, durante la asignación, el tribunal evaluará si puede optarse por una conciliación y si es necesario convocar a una reunión previa a las audiencias principales. El mecanismo que se sigue en el Tribunal de Familia es el siguiente:

1) *Vía directa*. Se utiliza para cuestiones sencillas y de alcance limitado, en las cuales la audiencia sobre los méritos del caso no debería durar más de un día. Las demandas que entrañan cuestiones vinculadas con la propiedad exigen una cuidadosa atención para determinar si pueden resolverse por la vía

directa. El tribunal determinará qué requisitos de conciliación o reuniones previas podrían eliminarse para determinar la fecha de la audiencia. El tribunal emitirá órdenes respecto a la presentación de pruebas por las partes.

2) *Vía estándar.* Es la que se utiliza si ninguna de las otras vías es adecuada, y generalmente en asuntos que no pueden decidirse sumariamente o que no pueden resolverse por las vías directa o compleja. Los casos asignados a la vía estándar son los que tienen que ver con la propiedad o con menores y que exigen más de un día de audiencia pero no más de cinco. Puede haber casos especiales que puedan resolverse por la vía estándar, pero que de todas maneras justifican un tratamiento individual por el mismo juez. Estos casos tienden a caracterizarse por múltiples audiencias, y por cuestiones o dinámicas sociales complejas. Los tribunales tienen la facultad de tratar estos casos en forma diferente, pero manteniéndolos en la vía estándar.

3) *Vía compleja.* Se utiliza en cuestiones complicadas que exigen seis o más días de audiencia. Estos casos están sujetos a la gestión individual por parte de un juez asignado mientras dure el caso.

El Tribunal de Familia alienta la conciliación en los casos apropiados así como la resolución alternativa de disputas, que está integrada en el sistema de canalización. De conformidad con la legislación que rige los procedimientos del tribunal, ésta alienta a la resolución alternativa de disputas en puntos fijos del proceso de canalización.

Instrumentos de gestión de casos distintos a la canalización

Además de los sistemas de canalización de casos que se utilizan en el Reino Unido y en otros países, algunos sistemas judiciales han aplicado procedimientos y prácticas que no se basan en la canalización como método principal de gestión de casos. Estos procedimientos y prácticas reflejan una tendencia ascendente por responder a la complejidad de los litigios, comprender mejor los aspectos económicos del sistema del Poder Judicial y de los litigios, introducir avances tecnológicos en los tribunales y aumentar la cantidad de litigios (o de demanda de servicios judiciales).

Las prácticas que examinamos reflejan una combinación de procedimientos que tienen por objeto desestimar los casos que carecen de méritos o que no reúnen los requisitos mínimos, planear la resolución de casos de manera tal que se tome en cuenta la índole de los mismos (por ejemplo, los casos sencillos pueden atenderse más rápidamente con menos procedimientos), instar a las partes a decidir sobre el caso en una determinada fecha, evaluar si habría otros métodos de resolución de disputas que

sirvan mejor a los intereses de las partes y programar varias etapas del procedimiento que involucren recursos judiciales. Estos procedimientos pueden combinarse, adjudicándose a casos que impliquen una convergencia de estilos. En el sistema de Derecho Común, “el litigio está avanzando hacia una práctica de impulso procesal por parte de los tribunales y de juicios secuenciales.” (*Australian Law Reform Commission Background Paper 3*). En el régimen jurídico basado en el Derecho Romano, pareciera manifestarse una tendencia significativa hacia un juicio concentrado que pone más acento en la presentación oral de pruebas.

La literatura jurídica y económica en la que se contrastan los juicios secuenciales y los unitarios no refleja un consenso en torno a la eficiencia económica de los procedimientos que revelan información en etapas. En una obra que tiene mucha influencia, Landes, el autor, plantea la siguiente hipótesis:

“En diferentes instancias, un juicio secuencial reduce el costo previsto del litigio en comparación con un juicio unitario, tanto para la parte demandante como para la parte demandada, porque ofrece la perspectiva de evitar el pleito en cuestiones subsiguientes si el acusado gana la cuestión que se está tratando o si las partes resuelven entre ellas las cuestiones remanentes una vez decidida la anterior. Como resultado, un juicio secuencial: (a) da más incentivo al demandante a que entable una demanda; (b) eleva el número de juicios; y (c) reduce la probabilidad de que las partes lleguen a un arreglo entre ellas al reducir la gama de acuerdos mutuamente aceptables. Por ende, el proceso decisorio secuencial puede incrementar el costo agregado del litigio aun cuando reduce el costo previsto de llevar a juicio una determinada disputa, en lugar de resolverlo por transacción entre las partes” (Landes 1993).²

El enfoque de Landes también fue criticado desde la óptica de la economía de la información y de los modelos de la teoría de los juegos (Chen *et al.* 1997). Además, el enfoque de Landes no parece tener en cuenta los costos sociales del sistema judicial que se incurren en cualquier procedimiento judicial, quizá porque las partes no los internalizan. Las costas que absorbe el Poder Judicial no se incluyen en los incentivos que se aplican a las partes. El enfoque de Landes, si bien no se aplica expresamente a los sistemas basados en el Derecho Romano, tiene importantes implicaciones para su reforma,

² Landes utiliza el término “secuencial” para referirse a “juicios separados sobre dos o más hechos jurídicos” y “unitario” para referirse a “un juicio en el que se presentan todos los hechos antes de decidir el caso”. (Landes 1993).

pero no existe ningún modelo económico que pueda utilizarse para evaluar la reforma judicial.

Gestión de casos en los tribunales federales australianos

Los tribunales federales de Australia no practican ninguna forma sistemática ni generalizada de canalización. No obstante, se utilizan varios mecanismos que constituyen la base del litigio controlado en el sistema federal australiano. En Australia se utiliza una “audiencia de directrices” como vehículo primario para la supervisión de casos de índole civil. Como se explica en el Informe Anual del Tribunal Federal de Australia de 1994–95:

Cuando se archiva un documento inicial, se asigna una fecha en la cual la persona que los presenta deberá presentarse ante un juez para recibir directrices. En la audiencia de directrices, el juez da las instrucciones que sean necesarias para ayudar a las partes a identificar los hechos pertinentes. Además, el juez emite las órdenes necesarias para llevar el caso a juicio, tales como órdenes para precisar los fundamentos de la demanda y presentar información y pruebas. El caso se difiere hasta una fecha fija en la cual se prevé que las partes hayan concluido los pasos interlocutorios que han sido ordenados. Una vez que el juez considere, a su satisfacción, que el caso ya puede llevarse a juicio, se fija la fecha del juicio según la disponibilidad de tiempo de las partes, los abogados y los testigos. (*Australian Law Reform Commission Background Paper 3:12*).

Las audiencias de directrices se describen en la Orden 10 del Reglamento de los Tribunales Federales de Australia, de la cual se incluye una traducción en este capítulo como Anexo A. Dicha orden concede a los tribunales federales australianos amplios poderes para la gestión de los litigios. En *TPC v. Rank Commercial Ltd.*, 53 F.C.R. 303 (1994) se establece un ejemplo del enfoque adoptado por los tribunales federales australianos al emplear la Orden 10 para la gestión de litigios. En *Rank Commercial*, las partes demandadas sostienen en la apelación que el tribunal donde se llevó a cabo el juicio cometió un error al adelantar el calendario para la preparación de pruebas a fin de que pudiera decidirse el caso dentro de un plazo aproximado de dos meses. El caso se trataba de una petición de un decreto judicial para imponer a una parte la obligación de abstenerse de participar en una licitación de adquisición forzosa, asunto que entrañaba un cierto grado de urgencia. El juez asignado al caso de *Rank Commercial* emitió una serie de directrices para lograr un juicio rápido dentro del plazo que contempla dicho decreto judicial. En las directrices se

incluía la exención de la presentación de información y pruebas y del intercambio de declaraciones de testigos e informes periciales. En la apelación se sostuvo “que no había bases para determinar que el procedimiento podría resolverse definitivamente dentro de un plazo de dos meses, que el hecho de adelantar el calendario dejó poco tiempo para preparar el caso para el juicio y que esto dio lugar al riesgo de que la determinación del juez se fundamentara en pruebas insuficientes e inadecuadas”. *Rank Commercial*, 53 F.C.R. en 315. El tribunal de apelaciones confirmó la sentencia del tribunal de primera instancia donde se llevó a cabo el juicio. El tribunal explicó que “la experiencia indica que el tiempo que ocupa la resolución de un juicio civil puede reducirse sustancialmente con una gestión adecuada de los casos”, y que “sin comprometer los derechos de las partes a una audiencia correcta e imparcial del caso, puede lograrse un gran ahorro de tiempo mediante la gestión de casos especialmente si, como es de esperar, los asesores jurídicos e intermediarios de las partes cooperan plenamente en el proceso”. *Rank Commercial*, 53, F.C.R. en 316–17. *Rank Commercial* describe claramente qué enfoque adoptará el Poder Judicial federal australiano en lo que se refiere a la gestión de casos.

Además de las audiencias de directrices, los tribunales federales australianos utilizan reuniones para determinar los casos pendientes y reuniones de conciliación previas a las audiencias principales del juicio. Estas reuniones tienen por objeto que el tribunal pueda determinar, a su satisfacción, que las partes han prestado atención a la posibilidad de resolver la disputa por sí mismas y a simplificar las cuestiones que deberá decidir el tribunal. Además, las reuniones para programar el manejo de los casos tienen por objeto determinar la manera más eficiente de llevar un caso a juicio.³

El caso del Distrito Oriental de Virginia en Estados Unidos

El Tribunal del Distrito Oriental de Virginia (Estados Unidos) debe atender un mayor número de casos civiles, más complicados, que el promedio nacional de los tribunales federales del país. Es además “uno de los tribunales federales más eficientes y eficaces de la nación” (Dayton 1992). Y pese a la carga de trabajo, las estadísticas de gestión de casos demuestran que procesa los casos civiles en un período significativamente más breve que el promedio nacional. En promedio, los casos civiles que se presentan al tribunal se llevan a juicio en un plazo no superior a los seis meses contados a partir de la fecha de presentación inicial, y la mayoría de ellos son juzgados aproximadamente cuatro o cinco meses después de esa fecha. Uno de los autores constató que en la

³ Se están considerando también en Australia varias reformas propuestas, como la gestión de casos individuales y algunas modificaciones a las reuniones que convocan los tribunales.

División de Alexandria del tribunal se dictaban sentencias en los casos civiles dentro de aproximadamente tres meses contados desde la contestación de la demanda. Estas estadísticas son excelentes.

El éxito del tribunal en la gestión de casos no se debe a la canalización, al uso de otros métodos de resolución de disputas ni a métodos nuevos de gestión. El tribunal y sus jueces están comprometidos con una gestión activa de los casos y los abogados respetan las reglas y las órdenes emitidas por el tribunal. El tribunal controla su registro de casos mediante una orden normal de programación y órdenes locales que complementan el Reglamento Federal de Procedimiento Civil de Estados Unidos. La facultad del tribunal de recurrir a esos instrumentos locales emana de la Regla 16 del Reglamento, de la cual se adjunta una traducción como Anexo B.

A continuación se describe el enfoque adoptado por el tribunal, poniendo el acento en las reglas y prácticas de la División de Alexandria. Esta división utiliza un sistema de registro maestro, lo que significa que los casos no se asignan a determinados jueces, sino que distintos jueces manejan las cuestiones relativas a un caso en forma rotativa. Las características principales de los procedimientos que controlan los casos civiles en el Distrito Oriental de Virginia son las siguientes:

1) En los tribunales federales de Estados Unidos, el caso se inicia con la presentación de una demanda, tras lo cual se incluye el caso en el registro maestro de la División. El actuario revisa mensualmente el registro y da seguimiento directo a los casos para determinar en qué momento concluyeron las etapas de articulación procesal y el demandado interpuso su defensa (Dayton 1992).

2) Una vez hechas las presentaciones de ambas partes, el Juez Principal tramita una orden de programación, de la cual se adjunta una muestra en el Anexo C. En dicha orden se establecen las fechas de las reuniones previas a las audiencias principales, una fecha límite para concluir la presentación de información y pruebas y las reuniones previas al juicio. Las peticiones deberán presentarse con suficiente antelación para ser consideradas antes de la reunión final previa al juicio; deberá conocerse de todas las peticiones para obtener un fallo, pero a más tardar el viernes anterior a la fecha de la reunión previa al juicio (los viernes se conoce acerca de las peticiones programadas). Por lo general, la reunión final previa al juicio se lleva a cabo dos a tres meses después de la fecha en que se entabló la demanda. La fecha límite para la presentación de información y pruebas se fija para el viernes anterior a la reunión previa al juicio. En la orden se informa a las partes que el juez que presida la reunión previa fijará la fecha del juicio después de tres a ocho semanas de dicha reunión. Por lo tanto, el abogado deberá estar en condiciones de presentarse a juicio a más tardar tres semanas después de la reunión previa.

3) Los viernes se reservan para las peticiones programadas por el actuario del tribunal a solicitud de las partes. El requisito de que se conozca de todas las peticiones a más tardar el viernes anterior a la reunión previa al juicio es significativo. En los litigios federales estadounidenses, varias peticiones pueden presentarse después de que las partes hayan presentado sus respectivos argumentos, como las peticiones para que se emita sentencia sin apertura de la causa a prueba y las peticiones relativas a la presentación de información y pruebas. El tribunal no conocerá de peticiones presentadas fuera de tiempo.

La Regla 11 local del tribunal exige que las peticiones se presenten por escrito y prohíbe el uso de peticiones tipificadas a menos que se tache el material irrelevante. Con respecto a la Regla 11 local, el abogado que presente una moción debe certificar que “ha examinado cuidadosamente las porciones restantes de la moción y cree de buena fe que su contenido es pertinente al caso”. Las reglas locales prevén un calendario muy breve de sesiones de información para las peticiones. Para alentar la transacción de las disputas, la Regla 11 local dispone que “antes de procurar obtener una cita para que se conozca de cualquier moción, corresponderá a la parte que desee dicha audiencia reunirse y dialogar en persona o comunicarse por teléfono con la parte adversaria en un esfuerzo de buena fe para reducir los desacuerdos”.

El tribunal insiste mucho ante los abogados para evitar demoras. La Regla 11 (j) local prescribe explícitamente que “toda solicitud de prórroga del plazo relativo a las peticiones deberá presentarse por escrito pero, en general, será considerada con desagrado”. El tribunal y los asesores jurídicos toman muy en serio la eficiencia del proceso de los casos y rara vez se solicitan prórrogas. Es tal el ambiente que reina en el tribunal que dichas prórrogas se consideran inadecuadas salvo en casos muy excepcionales.

4) Si bien la presentación de información y pruebas puede no revestir significación en la mayoría de los tribunales de América Latina, en este estudio se describe el proceso que se utiliza en el Distrito Oriental de Virginia porque ilustra el enfoque del tribunal y ha tenido mucha influencia para controlar retrasos y gastos en litigios en el tribunal. Las reglas locales limitan los interrogatorios dentro de un caso civil a 30 por cada parte, incluidas las subpartes, y limitan a cinco el número de declaraciones de personas que no son partes litigantes. Incluso algunas juntas administrativas del Poder Ejecutivo del gobierno de Estados Unidos son más liberales en lo que se refiere a la presentación de información y pruebas. Por otra parte, las reglas locales exigen que toda objeción a las solicitudes de presentación de información y pruebas se formule dentro de un plazo de 15 días contado a partir de la fecha en que se emitió la solicitud. Los fallos del tribunal sobre la presentación de información y pruebas deberán cumplimentarse dentro de un plazo de 11 días. Las partes no podrán prorrogar los límites fijados para dicha presentación

establecidos en las reglas locales y en la orden de programación, sin autorización expresa del tribunal, que raramente la otorga. Como condición para que el tribunal considere una moción, el asesor jurídico debe presentar adjunta una declaración, donde indique que ha cumplido con el requisito de reunión y diálogo entre las partes. El tribunal no ha vacilado en imponer sanciones a los abogados que no hayan cumplido con las reglas y órdenes del mismo.

5) Los abogados deben dialogar antes de la reunión previa a las audiencias principales para tratar de preparar una lista preliminar de los hechos no contenciosos. Además, deberán traer a la reunión testigos y listas de documentos de prueba, documentos probatorios marcados y preparados para ser incluidos en el expediente y una enumeración escrita de los hechos no contenciosos. Toda objeción relativa a los documentos de prueba deberá interponerse en la reunión previa al juicio; el tribunal fallará en el juicio en lo que concierne a esas objeciones. Los juicios son programados aleatoriamente con los jueces de la división. En los juicios en los que no intervienen jurados, los abogados deben presentar por escrito las determinaciones de los hechos y las conclusiones de derecho propuestas antes del juicio.

6) Las funciones que desempeñan los magistrados probablemente sean tan amplias como lo permite la ley federal (Dayton 1992). Sus obligaciones civiles incluyen: tomar decisiones en torno a peticiones de presentación de información y pruebas, atender cuestiones *per se* vinculadas a los prisioneros, conocer de asuntos designados por el Juez Principal y, en algunos casos, ocuparse de todos los asuntos de los casos civiles si así lo estipulan las partes (Dayton 1992).

El Distrito Oriental de Virginia constituye un ejemplo de la forma en que un tribunal logró la reforma por iniciativa propia, sin un mandato legislativo y sobre la base de las facultades que ya existían y que fueran concedidas por la legislatura en los estatutos federales y en los reglamentos existentes. En el caso del Distrito Oriental de Virginia no se utilizó ninguna técnica nueva de gestión de casos. Más bien, el tribunal utilizó los recursos existentes para imponer un amplio control judicial sobre los distintos puntos de los juicios civiles, que el tribunal percibía como causas de ineficiencia y gastos innecesarios. Dayton lo explica de la siguiente manera: “el firme compromiso de los jueces de distrito para lograr una gestión justa y eficiente de casos y la cooperación de los abogados en este esfuerzo son las principales razones por las cuales el Distrito Oriental de Virginia ha mantenido de manera uniforme su reputación como el tribunal de distrito federal con la gestión más eficiente y eficaz de la nación... Los actuarios de cada división se han empeñado en que los casos no se alarguen excesivamente debido a la falta de cumplimiento de los plazos impuestos por los estatutos, las normas del tribunal o las órdenes. El tribunal no

tolerará tácticas dilatorias; los abogados que ejercen en ese distrito entienden esta postura y respetan los plazos impuestos por las reglas y el tribunal. En general, los jueces y los magistrados fallan sobre hechos de índole jurídica y no jurídica" (Dayton 1992).

El procedimiento civil en Finlandia

Se percibe una tendencia cada vez más acentuada a la adaptación de la gestión de casos en los sistemas basados en el Derecho Romano, pero con una mayor concentración de audiencias y presentaciones orales que han sido tomadas prestadas del Derecho Común. En un intento por reducir la acumulación de casos pendientes, Alemania inició una reforma de esa índole en 1997 (von Mehren 1988). Finlandia legisló reformas procesales para sus tribunales inferiores en 1993. En estas reformas, el procedimiento actual finlandés exige la división de los casos civiles en dos audiencias: una audiencia preliminar y una audiencia principal sobre los méritos del caso (Ervo 1994). Un investigador describe el sistema tal como existía antes de la reforma, de la siguiente manera:

"Antes de estas reformas, el principal problema era la falta de preparación con que se presentaban a los tribunales los litigantes y los abogados. Muy frecuentemente, nadie conocía los hechos ni las cuestiones de derecho que se disputaban antes de la primera audiencia ante el tribunal. Esto, por supuesto, causaba muchas postergaciones. En general, se celebraban muchas sesiones ante el tribunal antes de que éste pudiese pronunciar sentencia y existía la posibilidad de que mientras tanto cambiasen los integrantes del tribunal. No había duda de que este procedimiento no era muy racional ni garantizaba una audiencia judicial imparcial" (Ervo 1994).

El procedimiento que se sigue actualmente en Finlandia es el siguiente:

1) El demandante presenta su demanda por escrito para que el demandado comparezca en juicio civil ante el tribunal. El tribunal examina la demanda y, si la admite, la envía al demandado para que la conteste dentro de un plazo determinado. El demandado deberá responder a la demanda y establecer cualesquier reconvencciones en su respuesta. En el sistema precedente, las citaciones a comparecer y las contestaciones de la demanda podían ser de índole muy general. Tras las reformas, se exige que los litigantes ofrezcan pruebas detalladas en las etapas iniciales del procedimiento.

2) La audiencia preliminar tiene lugar una vez presentados estos documentos, tras lo cual hay varias alternativas: transacción entre las partes, sentencia

emitida sin apertura de la causa o decisión de convocar a una audiencia principal. El juez asume una función activa y puede presionar a los litigantes para que negocien entre ellos la resolución de la disputa o lleguen a una conciliación.

3) Si no se decide el caso en la audiencia preliminar, se convocará a una audiencia principal dentro de un plazo máximo de 14 días contado a partir de la fecha de la audiencia preliminar. El mismo funcionario que presidió la audiencia preliminar presidirá la audiencia principal, por lo que no es necesario presentar pruebas que ya fueron presentadas en la audiencia anterior. La audiencia principal puede realizarse en una sesión separada con dos jueces adicionales o frente a un jurado. Los miembros del jurado deciden las cuestiones de derecho y las cuestiones de hecho, lo que constituye una modificación con respecto al sistema precedente. La audiencia principal se asemeja mucho a un juicio, y se presentan las exposiciones iniciales del caso, las pruebas, y los alegatos finales. La nueva política es permitir una postergación sólo en circunstancias excepcionales y durante un período limitado. Los casos cuya exposición tarda más de un día deberán continuar al día siguiente o muy poco tiempo después. En estos procedimientos se hace énfasis en crear un entorno de inmediatez y se resalta la importancia de la exposición oral. La audiencia principal también es oral y comparecen en ella testigos. Antes de las reformas, los abogados podían simplemente leer declaraciones escritas en la audiencia. Los jueces deben aplicar el principio de la preclusión, similar al conjunto de reglas procesales en materia de pruebas, para prohibir a las partes que presenten evidencias que no fueron previamente señaladas en las audiencias preliminares. De conformidad con la base de derecho civil del sistema finlandés, los jueces interrogan a los testigos, pero las partes también se reservan el derecho de hacerlo (Ervo 1994).

El nuevo sistema exige que las partes estén bien preparadas antes de presentarse al tribunal. Si bien el sistema finlandés no ha sufrido modificaciones radicales, puede haber algunos aspectos de la reforma que vale la pena estudiar con mayor detenimiento. En este estudio se trata el caso de Finlandia porque la situación de los juicios civiles antes y después de la reforma sugiere que pueden obtenerse significativos beneficios marginales, incluso de cambios pequeños, cuando es necesario reformar un sistema procesal civil. Las prácticas adoptadas en Finlandia pueden trasplantarse a algunos países con problemas similares a los finlandeses, y donde incluso un cambio marginal de los procedimientos podría redundar en grandes beneficios.

Gestión de casos en Egipto

El Poder Judicial egipcio ha adoptado dos tipos de reforma procesal: 1) el nombramiento de funcionarios encargados de la gestión de casos; y 2) la

mediación judicial⁴. Estas reformas fueron influidas por las que se llevaron a cabo en Estados Unidos, pero no son copias exactas sino que reflejan también los procedimientos egipcios (Chodosh *et al.* 1996).

El sistema jurídico de Egipto está basado en el Derecho Romano, y conforme al mismo, los jueces están facultados, en teoría, para ejercer control sobre los casos. Debido al gran número de casos y a las limitaciones de recursos que afronta el Poder Judicial egipcio, en la práctica, los jueces no pueden ejercer ese control: “los jueces se muestran renuentes a imponer a los abogados el requisito de que envíen en forma más puntual las pruebas y los alegatos jurídicos del caso. Debido al gran número de casos que atienden, consideran que carecen del tiempo necesario para examinar los documentos presentados” (Chodosh *et al.* 1996). En Egipto se calcula que se requieren de 10 a 15 comparecencias, en promedio, solamente para la presentación de pruebas en un litigio civil de primera instancia. Únicamente entre un 15% y un 20% de los casos que se conocen en los tribunales civiles en un día dado en Egipto están preparados con pruebas suficientes para que el juez pueda emitir un fallo. El incentivo que ofrece el sistema judicial es que los jueces atiendan cada caso en cada sesión del tribunal, incluso en puntos muy limitados, lo que redundará en prórrogas de numerosos plazos. Algunos investigadores encontraron que “muchos jueces consideran inútil hacer cumplir los plazos fijados porque, aun si se respetaran, no tendrían tiempo para responder adecuadamente a los casos que están listos para ser procesados” (Chodosh *et al.* 1996). Tradicionalmente se han concedido prórrogas en forma rutinaria. Se determinó que las fases de preparación de los casos civiles tardan, en promedio, dos años en Egipto, en tanto que las fases de proceso decisorio requieren, en promedio, dos meses. Aproximadamente el 75% del tiempo que dedica un juez egipcio al tribunal se ocupa en tareas administrativas (Chodosh *et al.* 1996).

Los investigadores describieron la interacción de los abogados con los tribunales en Egipto de la siguiente manera:

“Dada la incapacidad práctica de los jueces para cumplir con sus obligaciones en forma expedita, los abogados pueden prolongar el proceso de litigio utilizando las herramientas procesales que tienen a su disposición, con lo que obtienen honorarios adicionales cada vez que dan un nuevo giro al proceso. La incapacidad práctica del sistema judicial para llevar registro de estos procedimientos se suma de manera importante a la acumulación de casos y a los retrasos.

⁴ Si bien este informe trata más adelante el tema de la resolución de disputas, incluimos la mediación judicial egipcia junto con la gestión de casos porque las dos reformas están relacionadas y se aplican de manera conjunta (Chodosh *et al.* 1996).

Además, los derechos procesales que aseguran el trato equitativo son objeto de abuso por parte de los abogados y de los litigantes (generalmente los demandados) interesados en retrasar tanto como sea posible el pronunciamiento judicial en relación con la disputa” (Chodosh *et al.* 1996).

En vista de este lamentable estado de la situación, los reformadores egipcios formularon un enfoque doble para la reforma judicial. En primer lugar, Egipto adoptó una técnica de gestión de casos que procura devolver al juez el control del caso y la conducción del juicio civil mediante la especialización de la gestión de casos en funcionarios que se ocupan específicamente de esa función. En comparación con el sistema judicial estadounidense, los funcionarios que se ocupan de la gestión de los casos tienen un poco menos de poder que un magistrado de un tribunal de distrito federal de Estados Unidos. Sus facultades y deberes son las siguientes:

El funcionario encargado de la gestión del caso no está facultado para determinar los méritos del caso, pero sí tiene la facultad de: (i) desestimar acciones que no satisfacen los requisitos de presentación de pretensiones y defensas de las partes; (ii) proporcionar a las partes el calendario preestablecido para presentar pruebas y documentos jurídicos; (iii) reunirse con las partes para asegurar que envíen las pruebas y los documentos jurídicos dentro de los plazos establecidos; (iv) recomendar sanciones judiciales en el caso de incumplimiento, inclusive la desestimación del caso, sentencia en rebeldía, derecho subjetivo, preclusión de hechos y pruebas y sanciones civiles; (v) ordenar a las partes que se pongan de acuerdo si van a procurar una mediación judicial con un juez retirado o un litigio normal de conformidad con el calendario de gestión de casos establecidos por el funcionario que se ocupa de ello; (vi) ejecutar la opción de mediación judicial si así lo escogieron las partes; y (vii) simplificar las cuestiones aún no resueltas entre las partes y programar audiencias ante un panel judicial. La persona que se ocupa de la gestión de casos está facultada para obligar a las partes al cumplimiento de los acuerdos que celebren (Chodosh *et al.* 1996). Además, los administradores del tribunal con responsabilidades de registrar y tramitar los casos estarán bajo el control directo de la oficina del funcionario encargado de la gestión de casos.

Una de las posibles desventajas de este funcionario es que algunas de sus funciones ya las realizan los auxiliares judiciales, sin que existan efectos posi-

vos sobre la acumulación de casos ni la congestión de las labores del tribunal. No obstante, el enfoque egipcio formaliza esa función, y cuando se combina con los procedimientos de gestión de casos que se describen a continuación, tiene el potencial de simplificar y acelerar el trámite de los casos porque permite que los jueces se concentren en sus funciones específicas.

En el sistema egipcio reformado, las partes tienen la opción de recurrir a una mediación confidencial en el tribunal realizada por un juez retirado. El mediador judicial tendrá la debida formación y certificación como profesional neutral. El proceso de mediación no difiere significativamente del concepto ampliamente aceptado que existe en la actualidad. La mediación judicial egipcia se realiza en una de las primeras etapas del caso y no exige presentaciones por escrito adicionales de las partes. Una de las posibles desventajas de la mediación al estilo egipcio es que sólo los jueces retirados pueden ser certificados como neutrales, y es posible que su número sea insuficiente.

En Egipto, el juicio civil, después de la reforma, sigue el siguiente procedimiento:

1) El demandante presenta una demanda ante el actuario del tribunal. El actuario envía la demanda a la oficina del funcionario encargado de la gestión de casos, donde se registra, se copia, y se envía al (los) demandado(s).

2) El funcionario encargado de la gestión de casos determina si la demanda satisface los requisitos que establece el Código de Procedimiento Civil. En caso contrario, se le notifica al demandante mediante un formulario estándar.

3) El actuario del tribunal envía a las partes una notificación estándar en la que indica: (i) la fecha de la primera reunión con el funcionario encargado de la gestión de casos; (ii) un calendario normalizado de los hechos procesales y las responsabilidades de las partes en cada etapa, incluida la obligación de las partes de reunir y traer a la primera reunión con el funcionario encargado de la gestión de casos pruebas que sustenten las pretensiones y las defensas; y (iii) una descripción de las sanciones que puede recomendar el funcionario encargado de la gestión de casos si las partes no cumplen con lo que se les pide.

4) La primera reunión entre el funcionario encargado de la gestión de casos y las partes tiene lugar dentro de un plazo de 30 días contado a partir de la fecha de notificación de la demanda interpuesta. En esta primera reunión, el funcionario encargado de la gestión de casos entrega un formulario estándar a las partes donde se establece un calendario de los procedimientos, con plazos para enviar pruebas y fechas de las audiencias ante el tribunal. El funcionario entrega una "orden de dialogar" estándar a las partes para que éstas consideren la mediación judicial.

5) Si las partes no optan por la mediación dentro de un plazo de 10 días, el funcionario supondrá que no están dispuestos a escoger esa opción. En ese

caso, el litigio procederá de conformidad con el calendario estipulado por el funcionario en la primera reunión. Si las partes optan por la mediación, el funcionario emite una orden estándar en la que se establecen las fechas para la mediación y las responsabilidades de las partes. La mediación no podrá tener una duración de más de 60 días, tal como se estipula en la orden de programación. La orden autoriza por lo menos una comparecencia ante el mediador. El funcionario encargado de la gestión de los casos es quien nombra al mediador. Se permitirán reuniones subsiguientes sólo si el mediador certifica que serán productivas. La orden de mediación tiene un anexo con una lista de las preguntas que formulará el mediador para ayudar a las partes a prepararse. La orden establece que la mediación es parte del proceso judicial y disuade a las partes para no tratar de abusar del proceso, señalando las sanciones que puede disponer el tribunal.

6) Para efectos de la mediación, las partes y el mediador celebran un acuerdo de confidencialidad estándar que incluye disposiciones sobre las sanciones que puede imponer el tribunal en caso de incumplimiento del contrato. El mediador lee un cuestionario estándar ante las partes y apunta las respuestas que éstas presentan verbalmente. Las notas son únicamente para su propio uso. A continuación se reúne en privado con cada una de las partes “para discutir la posición de esa parte en la negociación y a continuación decide si es conveniente proseguir negociaciones en reuniones privadas con las partes o efectuar una evaluación preliminar de los méritos y resultados previstos en la demanda” (Chodosh *et al.* 1996). En caso de que las deliberaciones de negociación entre las partes no den resultados, el mediador proporciona una evaluación neutral.

Después de la primera sesión de mediación, el mediador presenta al funcionario encargado de la gestión de casos, un cuestionario con respuestas certificadas. El mediador certifica uno de los tres resultados posibles: que el caso ha sido resuelto entre las partes y adjunta un acuerdo para la aprobación del tribunal, que el caso probablemente se resuelva en sesiones adicionales y que puede necesitar como máximo 30 días más allá de la autorización inicial de 60 días, o que el caso no se presta para continuar la mediación. Con base en el cuestionario que responde el mediador, el funcionario encargado de la gestión de casos emite la orden pertinente (Chodosh *et al.* 1996).

7) Si la mediación no da resultado o si las partes optan por no recurrir a este procedimiento, el funcionario se reúne con las partes dentro de los primeros 30 días contados a partir de la primera reunión o la orden más reciente —la fecha que sea posterior— para efectos de evaluar las pruebas recopiladas. El funcionario utiliza las mismas preguntas que formuló el mediador, pero esta vez ya no son confidenciales. A continuación ordena a las partes que presenten al tribunal todas las pruebas que sustenten sus preten-

siones y defensas y puede tomar testimonio oral si las partes dan su consentimiento. En la segunda reunión concluye el plazo para presentar pruebas ante el tribunal. El funcionario tiene autoridad para otorgar solamente una prórroga y su decisión es irrevocable. Organiza las pruebas en el expediente para el panel judicial que conocerá del caso. En esta segunda reunión se finaliza también la preparación del caso. Los jueces que presiden el caso pueden solicitar pruebas que el funcionario encargado de la gestión de casos no haya recopilado y pueden rechazar las recomendaciones de dicho funcionario (Chodosh *et al.* 1996).

Procedimiento civil empleado en Singapur

Una de las tendencias dominantes en varios de los sistemas judiciales estudiados parece ser el empleo de procedimientos sumarios para decidir casos que no requieren una plena consideración de los méritos. Los sistemas de canalización descritos anteriormente prevén cierta forma de rechazo de la demanda antes de abrir la causa a prueba.

Singapur cuenta con un Poder Judicial eficiente que recibe muy altas calificaciones de varias organizaciones que se ocupan de la evaluación de los sistemas judiciales. Singapur ha incorporado una serie de innovaciones a sus juicios civiles que vale la pena estudiar con mayor detenimiento, destacándose las siguientes:

1) La utilización de varias innovaciones diseñadas para facilitar la resolución sumaria de casos que no ameritan su plena consideración. En Singapur, la Corte Suprema añadió la Orden 14A a su Reglamento de Procedimiento Civil. La Orden 14A suplementa las peticiones típicas que se encuentran en los procedimientos del sistema jurídico basado en el Derecho Común, como la moción de juicio sumario. Lord Woolf recomendó un enfoque similar para el Reino Unido (Woolf Report 1996). La Orden 14A faculta a los tribunales de Singapur a determinar sumariamente toda cuestión de derecho o interpretación de un documento en cualquier etapa de un proceso. Tras efectuar dicha determinación, el tribunal puede desestimar el caso o tomar las acciones que considere justas. La Orden 14A establece los siguientes requisitos:

(a) el asunto debe ser una cuestión de derecho o de interpretación de un documento y debe prestarse a su determinación sin necesidad de un juicio pleno;

(b) deberá determinarse en forma definitiva (sujeta a una posible apelación) toda la causa o materia de cualquier demanda o cuestión relativa a la misma, y

(c) las partes deberán tener la oportunidad de ser oídas respecto a esa

cuestión o haber consentido a una orden o sentencia sobre la determinación de la cuestión (Ho 1996).

La norma para determinar si un caso o cuestión puede decidirse al amparo de la Orden 14A es “si se han probado o admitido debidamente todos los hechos necesarios y materiales relacionados con los aspectos sustantivos de la cuestión.” (Ho 1996). Si bien la Orden 14A no es revolucionaria en su enfoque, es indicativa de una nueva tendencia en los sistemas judiciales.

2) En Singapur se han contemplado reuniones previas al juicio para incrementar la eficiencia judicial y se han llevado a cabo en la mayoría de los casos civiles hasta abril de 1992. Se emplean en el Tribunal Superior, que tiene jurisdicción original y jurisdicción como tribunal de apelaciones. Los objetivos de la reunión previa al juicio en Singapur son los siguientes: (i) fomentar la transacción entre las partes; (ii) reducir el número de cuestiones en disputa; (iii) evaluar si las partes están preparadas para el juicio; (iv) emitir las directrices necesarias para que las partes se preparen para el juicio; y (v) determinar el plazo que necesita cada parte para el juicio. Las reuniones previas al juicio tienen por objeto facilitar la reducción del plazo necesario para el juicio, disminuir la probabilidad de que se pospongan las fechas del juicio una vez fijadas y una vez asignados los recursos del tribunal a las partes, y asignar las fechas de juicio definitivas.

3) En los Tribunales Subordinados, que representan el nivel más bajo de los tribunales de Singapur, en todos los casos antes del juicio, se realizan reuniones conocidas como Resoluciones de Disputas en Tribunales, que son similares a las reuniones realizadas antes de las audiencias principales para el juicio. Estas reuniones no tendrán “efecto jurídico” y el juez o magistrado que las preside proporcionará una evaluación del caso y comentará las probabilidades de éxito. Las reuniones son parte del procedimiento del tribunal, no son accesorias, y los jueces ofician de mediadores. La estructura es similar a la del modelo egipcio de mediación judicial pero en Singapur intervienen jueces en ejercicio activo de la profesión en lugar de jueces retirados. Los tribunales de Singapur no imponen costas adicionales por la realización de este tipo de reuniones. El objetivo del Poder Judicial de Singapur es “desarrollar e institucionalizar dentro de nuestro sistema de justicia un modelo de mediación propio que pueda servir de ejemplo para otras jurisdicciones con diversidades étnicas y culturales similares” (Ho 1996). Los casos que se prestan a una resolución de disputas por medio de estas reuniones se identifican tempranamente en el proceso a través del sistema de gestión diferenciada de casos⁵.

⁵ Singapur ha experimentado con la diferenciación de casos, introduciendo este procedimiento por primera vez en los Tribunales Subordinados en 1995 como proyecto piloto.

El Poder Judicial de Singapur tiene un centro de mediación en los tribunales —además de las reuniones de resolución— que se ocupa de distintos asuntos civiles. Este centro fue establecido en 1995. En 1996, el Poder Judicial incorporó como proyecto piloto la mediación de ciertos tipos de cuestiones penales, en particular aquellas en las cuales “la disputa obedecía a relaciones interpersonales, por ejemplo, entre parientes, amigos, o lo que se denomina disputas relacionales” (Ho 1996).

El Poder Judicial de Singapur tiene otras características que bien vale la pena estudiar. Los tribunales de Singapur han sido muy eficaces y eficientes. Aquí hemos presentado algunas características para ilustrar el enfoque adoptado por estos tribunales en lo que se refiere a la reforma judicial.

Modificaciones al procedimiento civil en Japón

En 1996, la Dieta japonesa promulgó revisiones significativas al Código de Procedimiento Civil. Se considera que estas modificaciones constituyen la última revisión del Código que tendrá lugar en este siglo. Las modificaciones abarcan nueve esferas principales: 1) preparativos para aclarar cuestiones y simplificar el litigio civil; 2) disposiciones sobre la exhibición de documentos; 3) disposiciones sobre la presentación limitada de información y pruebas; 4) protección de secretos; 5) disposiciones sobre reclamos de mínima cuantía; 6) apelaciones ante la Corte Suprema; 7) suspensión de la ejecución provisional de sentencias; 8) requisitos de legitimación procesal activa; y 9) cuestiones relativas a los litigios transnacionales (Davis 1996). A continuación se analizan cuatro secciones de la reforma que pueden ser de interés.

1) Preparativos. Los Artículos 249–56 del Código de Procedimiento Civil de Japón prescriben cuatro disposiciones para los preparativos. De conformidad con el procedimiento aprobado, el tribunal y las partes celebran reuniones *in camera* a efectos de determinar las cuestiones de hecho y de derecho controvertidas antes de abrir las sesiones formales ante un tribunal. Las reformas permitieron el acceso a terceros que tengan interés en el proceso. El tribunal puede, en el marco de las reformas, exigir a las partes que presenten breves declaraciones y pruebas documentales en el procedimiento preparatorio. Además, los tribunales ya no exigen el consentimiento de las partes para hacer uso del procedimiento. Se han incorporado salvaguardias para asegurar que este procedimiento informal no convierta en una mera formalidad la audiencia formal ante el tribunal, que tendrá lugar posteriormente, y para preservar la apertura del sistema judicial (Davis 1996).

Al concluir el procedimiento informal, se identifican las cuestiones que serán decididas en la etapa de audiencia subsiguiente. Las reformas restringen

pero no prohíben la introducción de nuevas pruebas y hechos en una etapa posterior. La parte que los presente tiene obligación de explicar a la otra y al tribunal las razones por las cuales no divulgó previamente dichas pruebas y hechos. Conforme a la primera versión del Código, las partes podían presentar nuevas pruebas y plantear nuevos hechos hasta el momento del cierre de la audiencia formal. Las modificaciones efectuadas al Código disponen que las pruebas y los hechos deben presentarse en momentos apropiados del proceso, e imponen sanciones en caso de incumplimiento. El Artículo 139 del Código de Procedimiento Civil siempre ha previsto sanciones en caso de presentación extemporánea de pruebas de manera intencional o con negligencia grave. Esta disposición puede adquirir mayor relevancia con las revisiones del Código (Davis 1996).

2) Exhibición de documentos. El Artículo 312 del Código de Procedimiento Civil de Japón permite a los tribunales ordenar la exhibición de documentos en las circunstancias limitadas que se indican a continuación: i) cuando una parte hace referencia al documento en los expedientes que presenta al tribunal; ii) cuando una ley sustantiva permite que la parte que asume la carga de la prueba reciba el documento; y iii) si el documento fue preparado para beneficio de la parte que lo solicita o si fue preparado en vinculación con una relación entre las partes.

Las reformas mantienen en vigencia el Artículo 312 pero permiten al poseedor del documento rehusarse a exhibirlo fundamentándose únicamente en cuatro justificaciones limitadas: i) el documento incriminaría a la persona, su cónyuge o un pariente; ii) el documento contiene un secreto gubernamental y el órgano pertinente no ha autorizado su exhibición; 3) el documento está sujeto a varias salvedades, como la relación de confidencialidad entre el abogado y su cliente o entre el médico y el paciente; y iv) el documento es utilizado únicamente por la parte que está en posesión de ellos. El objetivo principal de las reformas es hacer más accesible la exhibición de documentos. Si una parte se rehúsa a exhibir un documento, el tribunal puede aceptar como verídica una aseveración de la parte solicitante sobre el contenido del mismo (Davis 1996).

3) Presentación de información y pruebas. Las reformas prescriben una forma limitada de presentación de información y pruebas, similares a los interrogatorios de Estados Unidos. Las partes pueden enviar preguntas por escrito a la parte adversaria sobre asuntos relacionados con la preparación a fin de aclarar cuestiones e identificar pruebas durante el procedimiento preparatorio. No se imponen sanciones en caso de que una de las partes se rehúse a cumplir con esta disposición. La parte adversaria deberá contestar dentro de un período razonable. La solicitud no debe exigir información excesiva ni puntos de vista u opiniones.

4) Actualmente, en los tribunales japoneses, un gran número de pruebas constituyen secretos industriales o comerciales, información de propiedad de una empresa, o información personal confidencial. Es necesario mantener los tribunales abiertos al público sin sacrificar el carácter confidencial de la información. Japón, en particular, debido a su base industrial de alta tecnología, ha tenido grandes dificultades al respecto. Una vez recibida la solicitud de una parte, el acceso a las actuaciones judiciales puede estar restringido con respecto a las secciones de las mismas que contienen la información secreta, a las actuaciones cuya divulgación impide que una persona lleve una vida social normal o a los secretos industriales o comerciales, tal como se define esa expresión en la Ley de Prevención de Competencia Desleal. Además, los documentos que contienen esos secretos están exentos de los requisitos de exhibición de documentos indicados previamente. Revisten interés asimismo otro buen número de restricciones en esta materia.

Acciones entabladas en defensa del interés público

En general se considera que la sociedad estadounidense es litigiosa. Estados Unidos tiene probablemente las disposiciones procesales más desarrolladas para entablar acciones complejas y colectivas. Las reglas permanentes estadounidenses, pese a que estuvieron sujetas en los últimos años a ciertos ajustes por parte de los tribunales, siguen siendo liberales en comparación con los requisitos que rigen en Europa occidental y en otras partes del mundo (Lindblom y Watson 1992). Además, los tribunales estadounidenses tienen capacidad para manejar demandas masivas de partes en situación similar, como las demandas de las personas afectadas por la inhalación de amianto.

Un país que sobrepasa holgadamente a Estados Unidos en su aceptación de las acciones en defensa del interés público es la India. El Poder Judicial de la India ha adoptado requisitos permanentes más flexibles “hasta el grado en que puede decirse que han dejado de representar un obstáculo concreto a los litigios en defensa del interés público” (Cassels 1989); véase *Maharaj Singh v. Uttar Pradesh*, A.I.R. 1976 S.C. 2602; *Mumbai Kangar Sabhha v. Abdulbhai*, A.I.R. 1976 S.C. 1455; *S.P. Gupta v. Union of India*, (1982) 2 S.C.R. 365, 520, A.I.R. 1982 S.C. 149, 189. Cassels lo explica de la siguiente manera:

“El Poder Judicial de la India ha demostrado una disposición de modificar las reglas del juego cuando fuese necesario. Las acciones judiciales pueden comenzar no solamente por medio de una petición formal sino también por medio de una carta dirigida al tribunal o a un juez, que puede optar por tratarla como una petición. Se

sabe de acciones judiciales iniciadas por medio del envío de una tarjeta postal e incluso de un juez que convirtió una carta al editor publicada en un periódico en un mandamiento judicial de litigio en defensa del interés público. Se conocen además casos de jueces que han invitado y alentado acciones en defensa del interés público" (Cassels 1989).

En la India, estos tipos de litigios son encabezados por el Poder Judicial. Afirma Cassells:

"Dolorosamente consciente de las limitaciones del sistema jurídico, el Poder Judicial de la India se ha esforzado en la última década en poner el derecho al servicio de los más pobres y oprimidos. Bajo el estandarte del litigio en defensa del interés público (o de acción social) y del ejercicio de los derechos fundamentales que consagra la Constitución, los tribunales han procurado reequilibrar la distribución de los recursos jurídicos, incrementar el acceso a la justicia para las personas en situación desventajosa e imbuir en las garantías jurídicas formales un contenido sustantivo y positivo. Las acciones en defensa del interés público, que originalmente tenían por objeto combatir condiciones de encarcelamiento inhumanas y los horrores del trabajo esclavista, han establecido ahora el derecho a un juicio conducido con rapidez y diligencia, el derecho a la asesoría jurídica, el derecho al sustento, el derecho a la protección contra la contaminación, el derecho a la protección de peligros industriales y el derecho a la dignidad humana" (Cassels 1989).

El enfoque indio al litigio en interés público se presenta para efectos de discusión, pero no estamos convencidos de que sea apropiado en todos los países ni en todos los sistemas jurídicos. Cuando se considera la factibilidad del litigio en interés público, será necesario examinar los costos y los beneficios de dicho litigio, que inevitablemente tiene pros y contras.

En cuanto a sus efectos positivos, el litigio en defensa del interés público puede servir para fortalecer la sociedad civil. En países con estructuras débiles para la sociedad civil en las ramas ejecutiva y legislativa, el litigio en interés público puede sustituir medios de procurar resarcimiento del gobierno. O bien, puede complementar estructuras incipientes de la sociedad civil en el resto de la sociedad. Se encuentra un gran número de referencias bibliográficas que aseveran que las acciones en favor del interés público pueden proporcionar los medios para que los sectores vulnerables y oprimidos de una sociedad tengan voz y voto y se reparen las injusticias cometidas contra ellos.

Los costos sociales de las acciones en defensa del interés público, sin embargo, pueden ser significativos. Si bien algunos casos que involucran a ciertos grupos pueden resolverse por medio de este tipo de litigio (por ejemplo, un juicio entablado por un grupo de consumidores contra un cartel), los incentivos institucionales generados por las disposiciones de acceso público también pueden dar lugar a ciertas acciones socialmente antieconómicas. Quizá no haya manera de distinguir entre los litigios “buenos”, socialmente beneficiosos o económicamente deficientes, de los “malos”, socialmente antieconómicos o ineficientes. Podría adoptarse una actitud normativa y prescribir litigios en defensa del interés público en el caso de grupos que, por ejemplo, según la legislatura deberían beneficiarse de un mayor acceso a la justicia. Las leyes, sin embargo, no pueden especificarse o interpretarse perfectamente y una ley bien intencionada puede utilizarse para obtener un beneficio económico personal pero que representa un derroche desde el punto de vista social. En las maniobras de búsqueda de beneficio económico, los grupos de intereses pueden manipular el sistema judicial a efectos de redistribuir la riqueza de los consumidores y provocar una pérdida en forma de un menor consumo o un menor excedente de los consumidores (Ramseyer 1990). El sistema judicial puede proporcionar incentivos para extorsionar y entablar juicios con fines de perjudicar a la otra parte (Coffee 1986). En los litigios en defensa del interés público pueden suscitarse conflictos entre los intereses de los abogados y los clientes, y las partes no internalizan las costas. La falta de internalización de todas las costas sociales del litigio, como las costas judiciales (que incluyen los costos de oportunidad), indica que el precio del litigio puede ser demasiado bajo y no estar optimizado, lo que, en efecto, da como resultado un subsidio o una transferencia de riqueza a los individuos con el incentivo de entablar una demanda (Coffee 1986).

En este capítulo simplemente se presenta la opción de seguir estudiando el litigio en defensa del interés público en un país en desarrollo, y se resumen las principales ventajas y desventajas de este enfoque. El litigio en defensa del interés público, estrictamente limitado, puede justificar una reconsideración.

Medidas urgentes de la reforma procesal en España

España implementó una reforma del recurso de apelación. En ese país, la visión predominante de los casos que se someten a apelación determinó que la reglamentación adecuada del procedimiento limite su utilización a circunstancias excepcionales, es decir, circunstancias en las que existe la necesidad de corregir errores en la aplicación de la ley y la generación de jurisprudencia (en circunstancias limitadas) para unificar la interpretación judicial. La casación se

ha limitado a casos en los que hubo un error en la aplicación de la ley. Por ejemplo, la aplicación incorrecta de las cargas de la prueba o la admisión errónea de pruebas. Ya no se considerarán las determinaciones de hechos *de novo* salvo en casos raros en los que una parte debe demostrar elementos que se presten a probar una determinación de hechos contradictorios.

En las apelaciones se evitarán las audiencias orales en la medida de lo posible y sólo se considerarán en casos graves o que entrañen grandes sumas de dinero. Se instituyeron medidas para limitar las apelaciones o las casaciones en casos civiles a las que entrañan un monto que exceda de un cierto valor establecido como umbral. Una de las críticas de esta enmienda es que alienta el fraude con respecto a los daños incurridos. Otra inquietud es que la modificación hace caso omiso del hecho de que algunas cuestiones importantes no siempre entrañan daños y perjuicios o su magnitud no es significativa.

El Gobierno de España hizo del conocimiento público la oposición escrita de Andrés de Oliva Santos, juez español. El Juez Santos sostiene que es imposible llevar a cabo reformas drásticas de manera “urgente” sin cometer graves errores y que le parecen inadecuados los nuevos procedimientos de apelación. Si bien admite que los tribunales están sobrecargados de trabajo, compara las soluciones propuestas con la eliminación de los tratamientos y la supresión de enfermedades para hacer frente al exceso de trabajo en el sector de la salud. La ley que se propone permitiría a los tribunales denegar la admisión para fines de causación a los casos con carencias fundamentales o que se refieran a cuestiones similares a otros que han sido desestimados. En opinión del Juez Santos, este procedimiento es inaceptable porque reniega de la realidad de que los hechos individuales de cada caso nunca son los mismos y que el tiempo que se requiere para tomar la decisión preliminar de admitir o no el caso pudo haberse empleado de manera más eficiente para examinar los méritos del caso. Considera que es mejor conocer de casos repetitivos que correr el riesgo de desestimar un reclamo válido sin procedimiento previo.

Resolución alternativa de disputas

El recurso a la resolución alternativa de disputas es una de las tendencias predominantes en la administración judicial. Se han registrado iniciativas en este sentido en América Latina y en otras partes del mundo, y en algunos casos han tenido un peso considerable. En esta sección se describen algunas de las actividades más recientes de resolución alternativa de disputas que han tenido lugar fuera de América Latina.

Las jurisdicciones con los sistemas aparentemente más desarrollados de resolución alternativa de disputas son el Reino Unido, Australia, Canadá y

Estados Unidos. Los poderes judiciales de Europa continental también han experimentado con estos mecanismos (Iwai 1991). En enero de 1997, Nueva Zelandia lanzó el estudio de la resolución alternativa de disputas para determinar si podría ampliarse en todo el territorio nacional como mecanismo paralelo de solución de controversias no vinculado con los tribunales. En algunos países, como China, el litigio puede considerarse una resolución alternativa de disputas. No obstante, los modelos informales de solución de controversias de los países asiáticos pueden ser demasiado específicos desde el punto de vista cultural y sería difícil trasplantarlos a otros países.

Existen numerosos tipos de resolución alternativa de disputas: negociación, mediación, conciliación, creación de consenso y decisiones negociadas, arbitraje, evaluación neutral en las primeras fases, minijudio, juicio sumario con jurado, empleo de árbitros y de un *ombudsman* (Goss 1995). En esta sección se describen dos métodos de resolución alternativa de disputas que pueden ser de interés: 1) el minijudio, destacándose particularmente su utilización en Alberta (Canadá); y 2) el procedimiento japonés de transacción ante el tribunal.

Minijudio

Los tribunales de Alberta (Canadá), preocupados por la longitud y la prolongación de los litigios de casos con posibilidades de transacción, experimentaron con el uso de minijudios. El minijudio no encaja en la definición clásica de juicio en el marco del Derecho Común, sino que es más bien una estructura formalizada de negociación entre las partes. Según lo explica un comentarista, el minijudio “se basa en la creencia, que ha demostrado en gran medida ser correcta, de que la presentación estructurada de pruebas y alegatos en nombre de las partes ante un juez permite que las partes transijan y solucionen entre ellas la disputa sobre la base de una opinión no vinculante expresada por el juez al concluir el proceso” (Moore 1995). Puede ser, en esencia, parte de los procedimientos previos a las audiencias principales de un caso (Moore 1995).

En Alberta, el minijudio se ofrece sin costo a las partes como una opción de los tribunales, pero no reviste carácter obligatorio. No existen reglas formales que rijan su uso, pero en general se siguen las siguientes directrices: 1) todas las partes deben estar de acuerdo en el uso de un minijudio; 2) los clientes deben estar presentes mientras el abogado presenta los alegatos al juez y cuando el juez emite una opinión al concluir los alegatos; 3) nadie usa toga para dar una atmósfera de informalidad; 4) se alienta a las partes a proporcionar un enunciado escrito de los hechos acordados, junto con informes de peritos; 5) no se ofrecen pruebas en el minijudio, pero el abogado debe

estar preparado para presentar un alegato; y 6) la opinión no vinculante del juez al concluir el minijudio es confidencial y el juez no discutirá la misma con ningún otro (Moore 1995). En esencia, la opinión del juez está orientada hacia las partes, para informales cuál es el resultado probable de su caso.

El minijudio puede no ser una opción apropiada para todos los tipos de litigios en el ámbito civil, aunque se han empleado en Alberta incluso en controversias comerciales complejas. Es adecuado básicamente para los casos que se prestan a la mediación (Moore 1995).

Transacción ante el tribunal en Japón

Japón desarrolló un procedimiento singular en el cual los jueces que presiden los casos intervienen para facilitar la transacción entre las partes. El Artículo 136 del Código de Procedimiento Civil de Japón establece que “el tribunal puede, en cualquier etapa en que se encuentre el juicio, tratar de encontrar una solución de compromiso, o encargar o confiar a un juez que lo intente”. Este es un procedimiento que ha existido en Japón desde 1948. En esencia, los jueces pueden intervenir en el proceso de composición, aun si están presidiendo el caso. El procedimiento se utiliza en los tribunales de primera instancia y de apelación (Iwai 1991).

Cuando un juez que preside un caso cree que éste se presta a una transacción, indicará al abogado, en la sala de audiencias del juzgado, que intente la negociación entre las partes. Las partes pueden rehusarse, pero el juez buscará otras oportunidades, en el curso del juicio, para volver a plantear esta posibilidad, aunque está facultado para transferir el caso al proceso de composición sin el consentimiento de las partes. Una vez que las partes convienen en seguir el procedimiento de composición, el juez toma la iniciativa, aunque sea el mismo que presida el litigio. En algunos casos, el procedimiento pasará alternativamente varias veces de la modalidad de composición a la de audiencia y viceversa, lo que ofrece a las partes la oportunidad de presentar testimonios que puedan influir en los resultados de la transacción. Algunas reuniones de transacción se llevarán a cabo *ex parte* (Iwai 1991).

Por lo general, el tribunal sugiere la composición en una de las tres etapas indicadas a continuación: 1) en una de las primeras etapas, posiblemente después de intercambiar los alegatos iniciales; 2) después de incorporar en el expediente los alegatos iniciales y de haber presentado la prueba documental principal ante el tribunal; o 3) después de que el tribunal haya examinado a todos los testigos principales del caso (Iwai 1991).

El procedimiento de transacción ante el tribunal se produce en tres etapas. En primer lugar, el tribunal fija una fecha en la que convocará a una reunión para acordar una composición, lo que llamamos audiencia de conc-

liación (Iwai 1991). En esta etapa, el juez permite que las partes presenten sus explicaciones e incluso les permite abarcar cuestiones que no son tema de los alegatos y asuntos del caso. En la segunda etapa, el juez formulará una amplia serie de recomendaciones sobre posibles soluciones de compromiso. En la tercera etapa, el tribunal examinará las condiciones de transacción propuestas por las partes y emitirá una propuesta final que será considerada por las partes, si éstas están próximas a transigir. En esta etapa final, el juez expresará honestamente su punto de vista, de hecho y de derecho, sobre el caso, y evaluará en qué medida es adecuada la solución (Iwai 1991).

Si las partes transigen, la composición se anota en el registro judicial, y el acuerdo tendrá el mismo efecto que una sentencia, pero no es apelable (Iwai 1991).

Un investigador resume de la siguiente manera los matices del proceso de transacción ante el tribunal:

“Los jueces persuaden a las partes a que expliquen los méritos de una transacción y los comparen con los resultados de un fallo formal del tribunal, despejando los malentendidos fundamentales u obstáculos en la comunicación causados por falta o insuficiencia de negociación, y haciendo que las partes reflexionen más sobre el curso futuro positivo de su relación en lugar de los conflictos negativos del pasado. Por supuesto, deben ser muy cuidadosos al persuadir a las partes o al hacer propuestas, para no dar la impresión de que podrían perder el caso si no aceptan las propuestas; ese malentendido provocaría una grave desconfianza de las partes respecto a la neutralidad e imparcialidad del tribunal. Si el proceso fracasa y posteriormente se emite una sentencia formal, el juez también deberá ser sumamente cauto para no emitir una decisión final cuyo contenido sea incongruente con las opiniones reveladas al tratar de persuadir a las partes a que transijan o al presentar propuestas de composición. De lo contrario, esto también podría dar lugar a una grave desconfianza y a la impresión de que el tribunal, al intentar la resolución alternativa de la disputa, actuó de manera irresponsable porque trató de imponer una solución desfavorable y con fundamentos equívocos. Por lo tanto, para evitar crear esa desconfianza en las partes, los jueces deben examinar todos los alegatos y las pruebas con la misma atención que si se estuviesen preparando para redactar una sentencia final, y deben respetar los sentimientos y el libre albedrío de las partes que están comparciendo. Al hacerlo, deben considerar el alcance y la manera de divulgar opiniones en forma prudente y flexible, de conformidad

con el carácter o la actitud de las partes en cada etapa del procedimiento” (Iwai 1991).⁶

El procedimiento de “mediación” japonés que se acaba de describir no está formalizado en cuanto a procedimientos detallados sino que cada juez le imprime su carácter personal. Además, se cuestiona si es conveniente un procedimiento en el cual el juez que preside el caso también presida las deliberaciones de composición o la mediación. Por último, el procedimiento pone en tela de juicio el hecho de que se pueda cumplir con los requisitos de tribunales abiertos que típicamente consagran las Constituciones y otras leyes fundamentales del Poder Judicial.

JUSTICIA PENAL

Reforma del procedimiento penal en Italia

En 1989, Italia adoptó un nuevo Código de Procedimiento Penal que dio como resultado una modificación fundamental. El nuevo Código, que pone el acento en la justicia procesal, es verdaderamente revolucionario para Italia. El sistema jurídico italiano se apoya firmemente en la tradición del Derecho Romano.

Las reformas italianas se consideraron necesarias por la incongruencia e ineficiencia del sistema anterior. En primer lugar, se lo percibía como excesivamente cerrado e incompatible con el régimen democrático de Italia. Según los procedimientos anteriores, las dos etapas principales de un juicio penal eran: 1) una fase inquisitiva o de instrucción cerrada previa a las audiencias principales del juicio; y 2) una fase de juicio público. En la primera fase, el juez desempeñaba las funciones de investigador y juez. Sin embargo, esta primera fase adquirió tanta importancia que la fase del juicio quedó reducida a una mera formalidad. Pizzi y Marafioti lo explican de la siguiente forma:

“En teoría, el juicio público seguía a la fase de examen e investigación, en la que se desarrollaban todas las pruebas en virtud de las

⁶ Conjuntamente con el procedimiento preparatorio explicado, los tribunales japoneses también emplean un enfoque de presentación de pretensiones y defensas y composición, para facilitar la transacción. En este proceso, el tribunal esencialmente pasa por alto la presentación tediosa y prolongada de alegatos formales que caracteriza el procedimiento de un juicio civil en Japón. Tras la presentación inicial de la demanda y la contestación de la parte demandada, el juez convoca a las partes para que se reúnan en una sala del tribunal, donde, en una discusión informal, se revisan todas las presentaciones y defensas del caso con las partes.

cuales podría condenarse al acusado. En la práctica, sin embargo, la fase de examen e investigación cobró tanta importancia a expensas del juicio que éste se convirtió en un ejercicio puramente formal. Se abandonaron los principios tradicionales de oralidad e inmediatez, y los registros y materiales recopilados durante la fase de investigación se convirtieron en la base del veredicto y la sentencia. En breve, el juicio simplemente confirmaba lo que había tenido lugar durante la fase de examen previa al juicio. Una característica adicional era que la fase de examen e investigación se conducía en secreto. La defensa no tenía derecho a participar y no se le notificaba la investigación” (Pizzi y Marafioti 1992). El nuevo Código modificó sustancialmente este proceso, entre otras cosas, separando las funciones del fiscal y del juez y estableciendo distinciones más claras entre las fases del juicio y de la investigación (Freccero 1994).

En segundo lugar, el régimen procesal anterior era ineficiente. Algunos casos se demoraban más de 10 años. Aunque no necesariamente el aumento de procedimientos contenciosos signifique una mayor eficiencia, Italia adoptó procedimientos especiales que tienen un efecto similar a la negociación entre el fiscal y el acusado en la que aquél acuerda limitar las acusaciones y el acusado en reconocer su culpabilidad, que a su vez dio lugar a un trámite más veloz de los casos (Pizzi y Marafioti 1992).

El procedimiento penal italiano funciona de la siguiente manera:

- 1) Una víctima reporta un delito a la policía. En menos de 48 horas, la policía deberá informar al fiscal y proporcionarle toda la información recopilada.
- 2) Tras la notificación de la policía, el fiscal debe anotar el delito en un registro, hecho que inmediatamente establece plazos límite dentro de los cuales debe concluir la investigación. Esto es, en efecto, una disposición sobre la rapidez y diligencia con las que deberá conducirse el juicio. En general, el fiscal debe concluir la investigación dentro de los seis meses contados a partir de la fecha de registro del delito. El juez puede otorgar prórrogas de seis meses, hasta un total de 18 meses. El fiscal tiene la responsabilidad principal de la investigación, y se asigna un juez a la supervisión del caso. La policía trabaja bajo las órdenes del fiscal (Pizzi y Marafioti 1992).

El nuevo Código restringe la facultad del fiscal de implementar medidas coercitivas durante la fase de investigación, como una prolongada detención previa al juicio, la restricción de movimientos del sospechoso, el arresto domiciliario o la imposición al acusado de que haga o se abstenga de hacer determinadas cosas. En el marco del nuevo Código, el fiscal primero debe tener la aprobación de un magistrado, en el curso de un procedimiento judicial, para

poder hacer efectiva la detención previa al juicio. El nuevo Código crea el cargo de juez de investigación preliminar separado y distinto del fiscal (Freccero 1994).

3) Si el caso no está sustentado sobre una base sólida, el fiscal no tiene la facultad de rehusarse a impulsar una acción judicial. Italia, como muchos otros países cuyos sistemas jurídicos se basan en el Derecho Romano, no otorga a los fiscales la capacidad de decidir si van a entablar o no una causa penal. Sin embargo, el fiscal puede solicitar a un juez que emita un *decreto di archiviazione*, es decir, una sentencia desestimatoria (Pizzi y Marafioti 1992).

4) El fiscal o el abogado de la defensa puede solicitar un *incidente probatorio*, que en el sistema estadounidense sería un testimonio previo al juicio. El propósito de este procedimiento es obtener declaraciones de testigos que puedan no estar disponibles para el juicio (Pizzi y Marafioti 1992).

5) El nuevo Código prescribe la convocatoria a una audiencia preliminar que se realiza *in camera*. El juez examina los documentos preparados por el fiscal durante la investigación y el abogado de la defensa participa de la audiencia. No se presentan pruebas testimoniales; las partes presentan sus alegatos con base en los documentos del expediente de la investigación. No obstante, el acusado puede exigir ser examinado por el juez en privado. Con base en esta audiencia, el juez decide si va a fijar o no una fecha para el juicio. En la práctica, sin embargo, la audiencia preliminar es en gran medida una formalidad, porque el juez aplica una norma sumamente indulgente al caso del fiscal. Aunque las pruebas sean insuficientes contra el acusado, no se desestima el caso. El juez puede desestimar el caso únicamente si llega a la conclusión de que no se cometió ningún delito, que el hecho descrito en las acusaciones no constituye un delito o que evidentemente el acusado no cometió el delito. En breve, la decisión de desestimar las acusaciones contra un sospechoso tras la audiencia preliminar de investigación equivale a una declaración de que debe absolverse inmediatamente al acusado sin iniciar juicio alguno (Pizzi y Marafioti 1992).

6) El juicio penal público en el marco del nuevo Código mantiene muchas características del Derecho Romano, con algunas discrepancias que conviene destacar. El nuevo Código limita los documentos que puede considerar por su cuenta un tribunal en el juicio a los documentos de pretensiones, a las pruebas físicas y a las pruebas resultantes del *incidente probatorio*. Las partes deben presentar todas las demás pruebas en el juicio. Otras características del juicio son la participación de las personas lesionadas, las exposiciones iniciales del caso, el interrogatorio directo y las repreguntas a los testigos, las declaraciones finales y las refutaciones. Continuando con la tradición del Derecho Romano, los acusados tienen el derecho a hablar en cualquier punto para impugnar las pruebas testimoniales presentadas (Pizzi y Marafioti 1992).

Freccero describe el juicio de la siguiente manera:

“En el marco del nuevo Código, la fase del juicio difiere significativamente de su predecesora. Con el Código anterior, en teoría, el objetivo del juicio era la confirmación oral de las pruebas recolectadas en la fase de instrucción del proceso. En la práctica, sin embargo, el juicio había “degenerado” en una recepción formal de resúmenes escritos de las pruebas que habían sido recogidas en las fases anteriores. Algunos críticos habían sostenido que el sistema anterior era defectuoso porque el tribunal basaba su sentencia en los resúmenes de los testimonios sin nunca haber oído a los testigos ni haber visto su aspecto físico durante la declaración testimonial” (Freccero 1994).

El nuevo Código destaca considerablemente el carácter oral de los juicios. Contiene reglas relativas a las pruebas que evitan el uso de testimonios escritos salvo para juicios políticos, la prohibición del uso de ciertos tipos de testimonios de oídas y la prohibición de que los jueces utilicen información no admitida en el juicio. Son las partes, no el juez, las que tienen la responsabilidad principal de presentar las pruebas. Las partes formulan las preguntas directamente a los testigos en lugar de plantearlas primero al juez para que éste las examine (Freccero 1994).

7) Al concluir el juicio, el tribunal debe emitir un pronunciamiento y prepararse para redactar su decisión por escrito explicando en detalle las razones de la misma. Si el tribunal no puede preparar un pronunciamiento inmediatamente después del juicio, en general tendrá que hacerlo dentro de un plazo de 60 a 90 días contado a partir de la fecha en que concluyó el juicio. Como ocurre comúnmente en los sistemas basados en el Derecho Romano, el juicio está presidido por un panel de jueces, que en algunos tribunales está integrado por jueces no letrados y jueces profesionales.

8) El nuevo Código no modifica sustancialmente el proceso de revisión de la sentencia recurrida en casos penales por el tribunal de apelación. El sistema italiano de revisión de sentencia mantiene las características normales del Derecho Romano correspondiente a una amplia revisión.

El nuevo Código tiene por objeto aliviar la acumulación de casos pendientes mediante procedimientos especiales más rápidos que se apartan del modelo general descrito anteriormente. Estos procedimientos especiales son de dos tipos: 1) procedimientos que eliminan la audiencia preliminar (numeral cinco anterior); y 2) procedimientos que proporcionan una alternativa al juicio (numeral seis anterior).

Eliminación de audiencias preliminares

La audiencia preliminar puede obviarse en dos tipos de casos: 1) el *giudizio direttissimo* (juicio directísimo); y 2) el *giudizio immediato* (juicio inmediato).

Las condiciones que debe reunir el *giudizio direttissimo* son las siguientes: 1) el acusado es arrestado en flagrante delito; 2) el acusado da su consentimiento; 3) el acusado es arrestado en el acto de comisión del delito pero éste requiere investigación adicional, en cuyo caso el fiscal dispone de un máximo de 15 días para llevar a cabo una investigación antes de solicitar el procedimiento especial; y 4) el acusado presenta una confesión completa al fiscal. Estos casos van directamente a la fase del juicio (Pizzi y Marafioti 1992).

El *giudizio immediato* se emplea cuando existen pruebas abrumadoras sobre el acusado pero no se reúnen estrictamente las condiciones que exige un *giudizio direttissimo*. Cualquiera de las partes puede renunciar al derecho de la audiencia preliminar. El fiscal puede solicitar al juez que no convoque a la audiencia preliminar y fije una fecha para el juicio dentro de un plazo de 90 días contados a partir del inicio de su investigación. El juez falla con base en los documentos y no convoca a una audiencia (Pizzi y Marafioti 1992).

Alternativas al juicio

Las tres alternativas al juicio que contempla el Código son las siguientes: 1) procedimiento por decreto penal; 2) aplicación de la pena por solicitud de las partes; y 3) juicio abreviado. Cada uno de estos procedimientos es una forma limitada de negociación entre el acusado y el fiscal.

Pizzi y Marafioti describen el procedimiento por decreto penal de la siguiente manera:

“Un decreto penal es, en esencia, una oferta unilateral del fiscal público de resolver el caso mediante una multa reducida. El acusado puede aceptar o rechazar la oferta. Sólo se puede utilizar este procedimiento en delitos menores en los cuales el fiscal público puede solicitar al juez que imponga la pena directamente al acusado, lo que da como resultado una reducción de la multa al 50%. No se convocan audiencias preliminares y no se realiza juicio alguno: simplemente se impone la multa. El importante descuento en la multa, evidentemente, tiene por objeto alentar a los acusados inculcados de delitos menores a que acepten el decreto penal. Sin embargo, si el acusado no está conforme con la multa impuesta o desea que se realice el juicio por otras razones, tiene derecho a exigir un juicio en cualquier momento dentro de los 15 días que

transcurren después de la fecha en que el juez impone la multa" (Pizzi y Marafioti 1992). El nuevo Código no introduce este nuevo procedimiento, sino que efectúa varias modificaciones al mismo.

La aplicación de la pena por solicitud de las partes que se emplea en el sistema italiano de justicia penal es el procedimiento que más se asemeja a la negociación de Estados Unidos en la que el fiscal acuerda en limitar sus acusaciones y el acusado en admitir su culpabilidad. En este procedimiento especial, el fiscal y el acusado pueden convenir en una pena reducida y solicitar al juez que imponga la pena acordada, o bien el acusado puede solicitar que el juez imponga una pena reducida si el fiscal se rehúsa a llegar a un acuerdo. Las partes no pueden negociar la acusación penal porque los fiscales no están facultados para hacerlo. La pena especificada puede reducirse como máximo en una tercera parte y la pena reducida no podrá ser superior a dos años. Estas limitaciones restringen los tipos de delitos que pueden ser objeto de este procedimiento (Pizzi y Marafioti 1992).

En el tercer procedimiento, el juicio abreviado, el caso se resuelve rápidamente por el juez basándose únicamente en la información documental que figura en el expediente de la investigación y el acusado es el único testigo potencial. El acusado que opta por este procedimiento recibe una pena sustancialmente reducida en caso de que se le encuentre culpable. En general, la pena se reduce en una tercera parte. Si bien el acusado puede solicitar este procedimiento más rápido, debe estar de acuerdo también el fiscal. El juicio abreviado puede utilizarse para muchos tipos de delitos, incluso algunos muy graves. En cierto sentido el juicio abreviado es más rápido que la audiencia preliminar, porque en ésta el juez puede solicitar pruebas adicionales de las partes, cosa que no puede hacer en el juicio abreviado (Pizzi y Marafioti 1992).

Varios estudiosos han afirmado que el juicio abreviado "es el más importante de los procedimientos especiales del nuevo Código italiano, porque tiene por objeto resolver un porcentaje sustancial de los casos penales del sistema sin necesidad de un juicio contencioso pleno" (Pizzi y Marafioti 1992). El juicio abreviado, "al prescindir de un juicio contencioso pleno, ofrece al Estado enormes ahorros de recursos judiciales" (Pizzi y Marafioti 1992). Las apelaciones a las penas impuestas en un juicio abreviado también son limitadas. Los acusados no pueden apelar la absolucón, las multas ni las penas en suspenso, y los fiscales no pueden apelar sentencias que no imponen prisión.

Algunos investigadores expresaron varias inquietudes en torno al nuevo Código italiano, sobre todo con el procedimiento de juicio abreviado (Pizzi y Marafioti 1992; Del Duca 1991). El ILI investigó que la falta de reforma institucional que separe al fiscal del juez en diferentes carreras puede socavar el éxito de la reforma procesal. La utilización de procedimientos contenciosos

del derecho común puede causar problemas si no se reforma el marco burocrático en el que están insertos los fiscales y jueces civiles. Además, puede haber cierta inquietud sobre la permanencia de esta legislación en Italia, habida cuenta de los drásticos cambios políticos que tuvieron lugar en ese país después de 1988. Los estudios de seguimiento deberán centrarse en la ejecución y en la aplicación ininterrumpida del Código.

Juntas de resolución de conflictos en Noruega

En la ciudad de Lier (Noruega) se ha experimentado con una junta de resolución de conflictos o *Konfliktrad* para dirimir delitos menores cometidos por jóvenes.

El proyecto se apoya en el concepto de que “los mecanismos informales de control social son importantes para la prevención y la interdicción de un comportamiento delictivo precoz” (Shaughnessy 1992). El problema percibido por los creadores de la junta de Lier era que los jóvenes se estaban aislando cada vez más de los adultos en la sociedad noruega. La gente no mantenía las conexiones sociales como en otros tiempos, y dependía de métodos formales de control social, como la policía y los tribunales, para hacer frente a la actividad delictiva de los jóvenes. Como resultado, eran menores los incentivos para que los jóvenes actuaran de manera responsable, dado que los mecanismos estatales —los tribunales y la policía— probablemente reaccionaran con lentitud y fuesen menos eficientes para atender los delitos menores cometidos por jóvenes. Fue precisamente con el objetivo de resolver estas deficiencias que se creó la junta (Shaughnessy 1992).

Una de las justificaciones del programa de Lier es que “la víctima y el delincuente deben encontrarse frente a frente y dialogar”. “En pueblos y ciudades ya había comenzado el colapso de las redes de familiares y amigos. El asunto era poder construir las nuevamente sin una burocratización innecesaria y sin que las personas se distanciaran excesivamente unas de otras” (Shaughnessy 1992).

El propósito de la junta no es castigar. Los delitos graves deben manejarse mediante los métodos habituales de ejecución de la ley donde intervienen fiscales policiales y los tribunales determinan la pena en el caso de algunos delitos menores. El mecanismo de la junta es voluntario para ambas partes. Si el demandante no está satisfecho con los resultados obtenidos ante la junta, puede presentar una denuncia ante la policía (Shaughnessy 1992).

Todo acuerdo respecto al uso del sistema de la junta y a las resoluciones a las que se llegó deberá cumplir con las leyes vinculadas a los contratos con menores, si una de las partes del procedimiento fuese un menor. La junta lleva registros de los casos, pero no tienen acceso a ellos los órganos gubernamen-

tales oficiales. La parte demandante puede obtener acceso a información limitada únicamente para fines del seguro. Si un tribunal exige información sobre la decisión a la que llegó la junta, los integrantes de la misma pueden ser llamados a atestiguar (Shaughnessy 1992).

La función de la junta es reunir a las partes, no sostener sesiones o consultas independientes sobre un asunto dado. El objetivo es que las partes resuelvan el asunto entre ellas. Los integrantes de la junta actúan como mediadores y la junta tiene una secretaria y oficinas. Los integrantes de la junta reciben compensación por viáticos y por el tiempo que dediquen a su labor (Shaughnessy 1992).

El procedimiento de la junta se ha descrito de la siguiente manera:

“El sargento recibe una llamada telefónica de Peder Aos, propietario de un inmueble en Tranby. Alguien rompió una ventana y entró a la bodega de su casa la noche anterior, mientras la familia se encontraba fuera. En el momento en que llegaba a su casa, Peder Aos alcanzó a ver a los perpetradores: dos adolescentes que huyeron en motocicleta. Por la descripción de los dos adolescentes y de la motocicleta, el sargento cree saber de quiénes se trata y le sugiere que se comunique con la junta de resolución de conflictos en lugar de hacer una denuncia ante la policía. El sargento le explica brevemente cómo funciona el sistema, y éste acepta la propuesta.

La oficina del sargento proporciona a la secretaria de la junta de resolución de conflictos el nombre del demandante y de los sospechosos. La secretaria se comunica telefónicamente con uno de los dos integrantes de la junta que residen en Tranby. La secretaria es profesora de la escuela secundaria y conoce a los dos menores. Habla con ellos después de clases y ambos aceptan ir con ella a casa de Peder Aos esa misma tarde. A la hora acordada, dos integrantes de la junta recogen a los dos menores y se dirigen en automóvil a la casa de Peder Aos. Todos se dirigen a la bodega para verificar los daños y los dos menores recogen las piezas de vidrio roto. Aceptan pagar al propietario la suma de 100 coronas por semana durante dos semanas, para cubrir el costo del candado de un armario y de la ventana que rompieron. Peder Aos manifiesta que está satisfecho con el ofrecimiento y los miembros de la junta llevan a los menores a sus casas. Dos semanas después la secretaria de la junta llama a Peder Aos y le pregunta si los menores pagaron conforme a lo prometido. Si la respuesta es afirmativa, se cierra el caso. No se notifica a la policía ni la violación del domicilio ni el nombre de los menores” (Shaughnessy 1992).

La junta de Lier es sólo un ejemplo de la práctica de recurrir a tratamientos comunitarios o evitar la intervención oficial en casos penales, que se aplican en muchos países (Brandt y Field 1995; Gelsthorpe *et al.* 1995; Hogarth 1979).

Participación de las víctimas en Alemania

Una práctica comúnmente utilizada en los sistemas civiles de justicia penal es la participación de las víctimas en el juicio penal como acusador secundario. En Alemania, esto se conoce como procedimiento *Nebenklage* (Pizzi 1996). En 1986, Alemania instituyó las siguientes reformas en su procedimiento de participación de las víctimas:

1) Las víctimas deben alegar lesiones graves a su persona o a su reputación. El propósito de esta reforma era impedir que las compañías de seguros utilizaran el procedimiento para obtener información y pruebas para juicios civiles.

2) Se añadió explícitamente el abuso deshonesto a la lista de delitos que pueden someterse a este procedimiento. Anteriormente, los casos de abuso deshonesto tenían que clasificarse generalmente bajo la teoría de que involucraban violencia o agresión física, que sí figuraban en la lista.

3) Los abogados que representan a la víctima pueden participar actualmente en los procedimientos previos al juicio. Esto es significativo desde el punto de vista del abogado, porque puede tratar de influir en el fiscal para que se investiguen hechos en determinadas áreas.

4) Las víctimas indigentes pueden obtener asistencia jurídica, incluso consultas previas a las audiencias principales del juicio (Pizzi 1996).

Estas modificaciones pueden proporcionar orientación para reformar los procedimientos que rigen la participación de las víctimas en juicios penales en momentos en que la atención pública en los derechos de las víctimas pueda ser significativa. Las modificaciones a estos procedimientos pueden cambiar las percepciones negativas que se tienen de los sistemas de justicia en algunos países.

Participación de las víctimas en Bélgica

Tras la labor de la Comisión de Derecho Procesal Penal, el gobierno de Bélgica aprobó una propuesta de ley el 6 de diciembre de 1996, que regula con más precisión las medidas vinculadas con la investigación y el interrogatorio judiciales. La legislación incluye un mayor acceso por parte de las víctimas en las

etapas de instrucción de los juicios penales, eliminando las excepciones basadas en los principios de la privacidad⁷. El proyecto de ley proporciona a las víctimas acceso a los expedientes del tribunal tras recibir autorización del juez de instrucción, y la posibilidad de una apelación ante el gran jurado (*la chambre des mises en accusation*). Además proporciona a las partes la capacidad, que siempre han tenido los fiscales, de solicitar investigaciones complementarias al juez que realiza el examen previo del caso durante el procedimiento y al cabo del mismo. El proyecto tiene por objeto fortalecer la independencia del juez examinador al eliminar de su función la de funcionario policíaco judicial, que lo ubica bajo la supervisión del procurador general, y al otorgarle legalmente la facultad de realizar todas las tareas de examen que sean necesarias.

El gobierno belga aprobó o consideró varias medidas para proteger los derechos de las víctimas que incluyen las indicadas a continuación:

1) La Cámara de Representantes aprobó una propuesta de ley sobre asistencia financiera a las víctimas de actos intencionales de violencia. Ya se está preparando el decreto que prescribe el cumplimiento de esta ley y en el segundo trimestre de 1997 se renovó la campaña pública para financiar dicha asistencia.

2) En el segundo trimestre de 1997 se envió al Colegio de Procuradores Generales una nueva directriz final que se refiere a la atención de las víctimas en el tribunal y en las fiscalías, con el objeto de sustituir las reglas provisionales del 13 de julio de 1993, que contienen, entre otros aspectos, disposiciones sobre la forma en que las víctimas y sus familias recibirán asistencia. Se incluyó asimismo una disposición sobre los trabajadores sociales y los asesores.

3) El Ministro del Interior emitió una circular el 29 de marzo de 1994 relativa al tratamiento de las víctimas por la policía. En el documento se afirmaba que los funcionarios de policía deben prestar asistencia dentro de los límites de sus obligaciones, pero aclarando que su función no es la de terapeutas ni trabajadores sociales. El Ministro del Interior emprendió varias iniciativas como seguimiento a esta circular, entre las que se incluyen las siguientes: i) la distribución de un folleto dirigido a la víctima; ii) la integración de cursos sobre el tratamiento de las víctimas en la capacitación de los funcionarios de policía; iii) la capacitación general sobre la asistencia que deben ofrecer los oficiales de policía a las víctimas de delitos; y iv) el establecimiento de un protocolo entre el Ministro del Interior y el Ministro de Empleo y Trabajo con miras a la organización de cursos de formación dirigidos específicamente a la recepción y el tratamiento de las víctimas de violencia física y sexual, conjuntamente con

⁷ También en España las reformas exigen un mecanismo mediante el cual el caso pueda seguir adelante sin la participación directa del fiscal. La víctima, con la ayuda de un abogado, prosigue el caso.

la creación de audiencias públicas locales para estos tipos de víctimas, que se ubicarían en determinadas dependencias policiales. Además, los distritos establecieron oficinas para la asistencia a víctimas de delitos, atendidas por trabajadores sociales.

4) Se ha creado una estructura de personal totalmente separada para el tratamiento de las víctimas. Desde febrero de 1994, cada departamento judicial cuenta con un servicio de recepción de víctimas en la fiscalía y en el tribunal de primera instancia. Los tribunales tienen jueces de enlace que se ocupan de recibir a las víctimas, un trabajador social, y un asesor local que representa a la policía en favor de las víctimas. Se han establecido asimismo otras oficinas especializadas que incluyen dos asesores nacionales, asistentes suplementarios para recibir a las víctimas y un servicio especial en la administración central del Ministerio de Justicia que se ocupa de la preparación de decisiones de política, soporte logístico y la atención de las quejas de las víctimas.

5) El Ministerio de Justicia, junto con la fiscalía, tendrá en cuenta los intereses de las víctimas mediante una comunicación sistemática con ellas sobre las medidas que van a adoptarse en lo que se refiere a sus quejas, informando a las víctimas sobre el avance de la investigación y asegurando que el sospechoso o su abogado no puedan descubrir la identidad de las víctimas o de sus familiares, salvo en la medida en que fuese necesario para fines de la investigación. Los informes sobre el incidente deberán indicar claramente los daños que sufrió la víctima y ésta deberá recibir una copia del informe. Se le pregunta a la víctima si desea recibir información sobre el trámite del expediente y su decisión al respecto será incluida en el informe. Se preparan disposiciones para permitir el testimonio por medios audiovisuales de las víctimas vulnerables. Además, el gobierno belga tiene planes de estudiar cómo proteger mejor la vida privada de las víctimas y sus familias ante los medios de comunicación⁸.

BUENAS PRACTICAS APLICABLES A JUICIOS CIVILES Y PENALES

Especialización de los tribunales o los procesos

Existe una significativa tendencia hacia la especialización de los tribunales para ciertos tipos de juicio. Esto tiene la ventaja de que se aprovecha la pericia en esferas que tienden a ser más complejas o en las cuales el conoci-

⁸ Cabe señalar asimismo que el Consejo de Ministros aprobó dos proyectos de ley sobre libertad condicional que tienen por objeto sustituir la ley del 31 de marzo de 1998.

miento de leyes sustantivas puede reducir al mínimo la toma de decisiones arbitrarias. Permiten asimismo la preparación y el uso de procedimientos especializados adaptados a las características particulares del problema en cuestión. A continuación se incluyen ejemplos del uso efectivo de los tribunales especializados.

Delaware (Estados Unidos) es desde hace mucho el estado donde se constituyen legalmente más de la mitad de las 500 compañías que enumera Fortune y más del 40% de las compañías que cotizan en la Bolsa de Valores de Nueva York (Dreyfuss 1995). El *Chancery Court*, si bien no está designado formalmente como un tribunal especializado, decide predominantemente disputas entre personas jurídicas. En 1996, Carolina del Norte estableció tribunales especializados para empresas. La ciudad de Nueva York, desde 1993, tiene cuatro “salas comerciales” especializadas que conocen de disputas complejas en el ámbito comercial y empresarial (Garrou 1996). Estados Unidos cuenta con una larga historia de tribunales especializados en las esferas del derecho de familia y la justicia juvenil.

Rusia también tiene una larga tradición, incluso durante el régimen comunista, de tribunales económicos. Los tribunales económicos de la era soviética decidían las disputas entre las empresas estatales en lo que se refería a la correcta interpretación del plan económico. Los contratos, en una economía de planificación central, eran esencialmente órdenes estatales de transferencia de recursos de una entidad estatal a otra. Los sucesores de estos tribunales económicos son los tribunales comerciales rusos. En Rusia existen dos sistemas de tribunales independientes: los tribunales de jurisdicción general y los tribunales comerciales (Maggs 1995). La competencia en razón de la materia de los tribunales comerciales incluye las disputas entre personas jurídicas y propietarios individuales vinculadas con operaciones comerciales, disputas entre el gobierno y los ciudadanos o entre los ciudadanos y casos de bancarrota (Maggs 1995). Muchos países del antiguo bloque soviético también han transformado sus tribunales económicos.

Por supuesto, Francia y otras jurisdicciones basadas en el Derecho Romano también tienen una larga tradición de tribunales especializados. Francia, por ejemplo, tiene tribunales comerciales (*tribunaux de commerce*), tribunales laborales (*conseils de prud’hommes*), tribunales rurales (*tribunaux paritaires des baux ruraux*) y tribunales de seguridad social (*commissions de première instance de sécurité sociale* y la *commission technique de sécurité sociale*) (Kublicki 1994).

Australia ha empleado tribunales de menores con una división penal y otra civil (Swain 1994). Algunas jurisdicciones, como Nueva Zelanda, tienen tribunales laborales y tribunales competentes en cuestiones inmobiliarias (Dannin 1991; Goddard 1996).

La especialización de los tribunales puede plantear difíciles cuestiones con respecto a la asignación de recursos. ¿Conviene a un Estado llegar a la excelencia en la decisión sobre disputas empresariales para atraer la inversión extranjera, o desea asignar los recursos para encausar delitos violentos o vinculados con las drogas? (Dreyfuss 1995). En California, por ejemplo, la Asociación de Abogados Litigantes se opone a la creación de un tribunal que atienda controversias entre empresas, porque podría crear una clase especial de litigantes, negar el acceso equitativo a la justicia a otros y desviar los escasos recursos de otros casos civiles (Garrou 1996).

Mejoras en la asistencia jurídica y en el acceso a la justicia

En la literatura se han planteado opciones para reformar el sistema de asistencia jurídica y el acceso a la justicia, sobre todo en lo que se refiere al método de financiar dicha asistencia. Los puntos principales del debate sobre la asistencia jurídica se centran en el costo o el financiamiento, pero no en la calidad de la representación.

Peter Baauw resumió las opciones principales del financiamiento de la asistencia jurídica de la siguiente manera:

Modelo A:

La *profesión* establece el nivel de honorarios (frente a la competencia, o con sujeción a reglamentaciones estatutarias o profesionales). El cliente paga la totalidad o recibe 'asistencia' de fondos públicos.

Modelo B:

Es similar al A, pero la autoridad que proporciona los fondos fija un honorario o rangos de honorarios máximos para determinados tipos de intervención; es decir, es el *Estado*, no el abogado ni el cliente, el que fija un honorario o rango de honorarios no negociables.

Modelo C:

Es similar a los modelos A o B, pero se establece un presupuesto estatal global con cierta flexibilidad en cuanto a su distribución (p.ej., por agrupaciones profesionales de abogados).

Modelo D:

Seguro contra riesgos de litigio, etc., suscrito públicamente si el mercado privado de aseguradoras no puede o no está dispuesto a ofrecer coberturas.

Modelo E:

Honorarios condicionales y sujetos a un pacto, etc. Esto se aplica únicamente a las demandas civiles que, si se resuelven favorablemente, dan lugar a una indemnización suficientemente cuantiosa como para cubrir las costas legales.

Modelo F:

Reducción de los requisitos de financiamiento (de la asistencia jurídica) como resultado de reformas procesales a gran escala, p.ej., mediante la asignación de clases de casos a los tribunales con honorarios más reducidos, limitando (la asistencia jurídica) a ciertas etapas (asistencia previa al juicio, tribunal de primera instancia, etc.) y sustituyendo la determinación judicial por la determinación administrativa (con o sin posibilidad de revisión judicial) a expensas del erario público.

Modelo G:

Distinción entre abogados del ámbito privado y los que están específicamente empleados o contratados para trabajar, por ejemplo, en *centros jurídicos con financiamiento público*, servicios sociales jurídicos de voluntarios, o como defensores públicos.

Modelo H:

Definición de ciertos tipos de casos que merecen respaldo con financiamiento público, p.ej., acciones con múltiples partes (de grupos/de clase/representativas), donde pueda demostrarse “interés público”; la posibilidad de que esas demandas sean encausadas por funcionarios jurídicos públicos; casos que entrañan nuevos tipos de demandas o que alegan nuevas cuestiones de derecho; casos que involucran ciertas categorías de partes, p.ej., menores, funcionarios cuya responsabilidad personal deberá ponerse a prueba, etc. (Baauw 1996).

Algunas de las cuestiones pertinentes que deberán estudiarse con más detenimiento se refieren a las distintas estructuras para proporcionar y financiar asistencia jurídica y a los incentivos que ofrecen estas estructuras. Algunos de los modelos predominantes son: (i) el empleo de organizaciones gubernamentales o cuasigubernamentales, como una oficina de defensores públicos, financiadas directamente por un gobierno; (ii) el uso de subsidios para el abogado privado o las personas con medios limitados para efectos de proporcionar acceso a la justicia; (iii) centros de asistencia jurídica en facultades de derecho; y (iv) requisitos de servicios públicos impuestos a los nuevos egresados de las facultades de derecho. Estos modelos no son mutuamente excluyentes y pueden existir independientemente, hasta cierto punto en el mismo sistema jurídico. Por otra parte, es muy importante la consideración de que estos

modelos de asistencia jurídica puedan variar dependiendo de que los servicios sean para acceso a la justicia civil o penal.

Modificaciones recientes relacionadas con el servicio y el cargo de los jueces en España

En 1993, España revisó su Ley Orgánica del Poder Judicial, que puso en efecto modificaciones significativas en la selección y el nombramiento de jueces y magistrados. La creciente necesidad de jueces y magistrados y la incapacidad del sistema actual de satisfacer la demanda, dieron lugar a los cambios que se indican a continuación. La esencia de las modificaciones es la apertura de la carrera judicial a un proceso competitivo⁹.

La nueva ley establece un sistema para el nombramiento a cargos en el Poder Judicial de miembros establecidos y respetados de la profesión legal, en lugar de recurrir únicamente a las personas pertenecientes a la carrera judicial para llenar los cargos vacantes de jueces. Con esto se logran tres objetivos: 1) se llenan los cargos vacantes; 2) se recompensa a los miembros competentes de la profesión jurídica que lo merecen; y 3) se introducen nuevas y variadas perspectivas al Poder Judicial, creando diversidad dentro del mismo.

Uno de cada cuatro jueces será escogido en un proceso competitivo en el que podrán participar letrados con un mínimo de seis años de experiencia profesional. En el caso de los magistrados, dos de cuatro serán escogidos de un grupo de jueces del más alto nivel, uno de cuatro será seleccionado mediante pruebas y según su especialidad en cuestiones administrativas y sociales, y uno de cuatro será seleccionado por concurso entre letrados calificados con un mínimo de 10 años de experiencia.

Siguiendo este procedimiento, el comité de selección tiene información sobre la carrera profesional de los candidatos y sobre los hechos que puedan afectar su aptitud para desempeñar la función judicial. Se efectúan entrevistas de los candidatos seleccionados, en las cuales se formulan preguntas sustanciales sobre el campo del derecho, pero sin adquirir el carácter de “exámenes”.

Como parte de la reforma, se fortalecieron los procedimientos y las sanciones disciplinarias para los jueces. La nueva ley aclara los comportamientos que son inaceptables y las sanciones que pueden imponerse. Las contravenciones se dividen en tres categorías: muy serias, serias y menores. Solamente las contravenciones muy serias darán lugar a la remoción de un juez de su cargo.

⁹ Australia, Bélgica y Dinamarca también están modificando sus procesos de selección de jueces.

La escasez de jueces ha dado lugar a la necesidad de crear un sistema flexible que permita el nombramiento temporal de jueces, y la transferencia temporal de jueces titulares a jurisdicciones ajenas a la suya. España, como otros países —por ejemplo, Singapur—, ha experimentado con nombramientos temporales y con otros medios de asignación de recursos judiciales por períodos de mayor o menor longitud.

En 1996, se recomendaron enmiendas adicionales a la Ley del Poder Judicial, de las cuales la principal es la propuesta de permitir que jueces y magistrados interrompan temporalmente sus funciones para ocupar ciertos cargos administrativos o políticos. En esos casos, los jueces deberán renunciar dentro de un plazo de ocho días contados a partir de la fecha en que aceptaron el nuevo cargo y no podrán volver a ocupar el estrado judicial durante los tres años posteriores a la conclusión de sus nuevas obligaciones. Ciertos cargos parlamentarios y municipales están exentos debido a que tienen implicaciones electorales y políticas más significativas.

La recusación reviste particular importancia en el caso de jueces que provienen de otras dependencias gubernamentales o que pueden haber tenido afiliaciones previas en los partidos (por ejemplo, en calidad de abogados). Finalmente, se exige que los jueces se abstengan de aceptar el nombramiento cuando duden de su capacidad de ser imparciales.

REFERENCIAS

- Armstrong, Nick. 1995. "Making Tracks", *Reform of Civil Procedure, Essays on 'Access to Justice'*. Zuckerman y Cranston (Eds.)
- Australian Law Reform Commission, Diciembre de 1996. "Judicial and Case Management", *Background Paper 3*.
- Baauw, Peter. 1996. "Access to Justice and Legal Aid", *International Bar Association, ponencia presentada ante la 26ª Conferencia Bienal de la Asociación Internacional de Abogados, Berlín, 20 al 25 de octubre de 1996*.
- Black, CJ, Jenkinson y Branson JJ. 1994. Caso: *Trade practices Commission v. Rank Commercial Ltd.*, 53 CFR 303, julio – agosto de 1994.
- Brants, Chrisje y Field, Stewart. 1995. "Discretion and Accountability in Prosecution: A Comparative Perspective on Keeping Crime out of Court", *Criminal Justice in Europe – A Comparative Study*, por Harding, Fennell, Jörg y Swart, Clarendon Press, Oxford.
- Braunschweig, Prof. Dr. A. 1996. "La Procedure Penale en Droit Français", *International Review of Penal Law*, Vol. 64.
- Cassels, Jamie. 1989. "Judicial Activism and Public Interest Litigation in India: Attempting the Impossible?", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 37.
- Chen, Kong-Pin, Chien, Hung-ken y Chu, C.Y. Cyrus. 1997. "Sequential Versus Unitary Trials with Asymmetric Information", *The Journal of Legal Studies*, Vol. 26 (1), enero.
- Chodosh, Hiram E., Mayo, Stephan A., Naguib, Fathi y El Sadek, Ali. 1996. "Egyptian Civil Justice Process Modernization: A Functional and Systemic Approach", *Michigan Journal of International Law*, Vol. 17, Summer.
- Clark, David S. 1990. "Civil Litigation Trend in Europe and Latin America Since 1945: The Advantage of Intra Country Comparisons", *Law & Society Review*, Vol. 24, No. 2.
- Coffee, John C., Jr. 1986. "Understanding the Plaintiff's Attorney: The Implications of Economic Theory for Private Enforcement of Law Through Class and Derivative Actions", *Columbia Law Review*, Vol. 86, No. 4 de mayo de 1986.
- Cooter, Robert D. y Ginsburg, Tom. 1996. "Comparative Judicial Discretion: An Empirical Test of Economic Models", *International Review of Law and Economics*.
- Dannin, Ellen J. 1991. "Three Years Out: The Labour Court's Treatment of Dispute Resolution Procedures", *Oxford University Press, New Zealand, Victoria University Law Review*, Vol. 21.
- Davis, Joseph W.S. 1996. "Changes to the Code of Civil Procedure", *Dispute Resolution in Japan*.

- Dayton, Kim. 1992. "Case Management in the Eastern District of Virginia", *University of San Francisco Law Review*, Vol. 26, Spring.
- De Clerk, Steffaan. 1998. "Note de Politique Générale – Justice", *Ministre de la Justice, Belgique*, diciembre.
- Del Duca, Louis F. 1991. "An Historic Convergence of Civil and Common Law Systems – Italy's New 'Adversarial' Criminal Procedure System", *Dickinson Journal of International Law*, Vol. 10:1, Fall.
- Dreyfuss, Rochelle C. 1995. "Forums of the Future: The Role of Specialized Courts in Resolving Business Disputes", *Brooklyn Law Review*, Vol. 61, Spring.
- Ervo, Laura. 1994. "The Reform of Civil Procedure in Finland", *Civil Justice Quarterly*.
- Freccero, Stephen P. 1994. "An Introduction to the New Italian Criminal Procedure", *American Journal of Criminal Law*, Vol. 21, No. 3, Spring.
- Geslthorpe, Loraine, Nellis, Mike, Bruins, Jeannette y Van Vliet, Annelies. 1995. "Diversion in English and Dutch Juvenile Justice", *Criminal Justice in Europe – A Comparative Study*, Harding, Fennell, Jörg y Swart, Clarendon Press, Oxford.
- Garrou, John L.W., Esq. 1996. "North Carolina – Establishment of a Business Court", *World Reports*, Vol. VIII, No. 3, noviembre.
- Goddard, Chief Judge T.G. 1996. "Decision-Making in the Employment Court", *New Zealand Law Journal*, noviembre.
- Goss, Joanne. 1995. "An Introduction to Alternative Dispute Resolution", *Alberta Law Review*, Vol. 34, No. 1.
- Ho, H.L. 1996. "The Operation of Order 14A in practice", *Civil Justice Quarterly*.
- Hogarth, Dr. John. 1979. "Tentative Policy Proposals on Diversion", en "Expeditious Justice – Papers of The Canadian Institute for the Administration of Justice", *The Carswell Co. Ltd., Toronto, Canadá*.
- Iwai, Nobuaki. 1991. "The Judge as Mediator: The Japanese Experience", *Civil Justice Quarterly*, abril.
- Jolowicz, J.A. 1996. "The Woolf Report and the Adversary System", *Civil Justice Quarterly*.
- Kessler, Daniel. 1996. "Institutional Causes of Delay in the Settlement of Legal Disputes", *Stanford University y National Bureau of Economic Research*.
- Kublicki, Nicolas Marie. 1994. "An Overview of the French Legal System from an American Perspective", *Boston University International Law Journal*, Vol. 12, Spring.
- Landes, William M. 1993. "Sequential versus Unitary Trials: an Economic Analysis", *The Journal of Legal Studies*, Vol. 22 (1), enero.

- Leopold, Dieter. 1995. "Limiting Costs for Better Access to Justice: The German Approach", en: Zuckerman y Cranston (eds.), *Reform of Civil Procedure, Essays on 'Access to Justice'*.
- Linarelli, John. 1996. Anglo-American Jurisprudence and Latin America, *Fordham International Law Journal*, Vol. 20, 50–89.
- Lindblom, Per Henrik, Watson, Garry D. 1992. "Complex Litigation—A Comparative Perspective", *Civil Justice Quarterly*.
- Maggs, Peter B. 1995. "Russian Commercial Courts Expand Jurisdiction Over International Business Disputes", *International Practitioner's Notebook*, números 58 y 59, agosto.
- Modona, Guido Neppi. 1994. "Italian Criminal Justice Against Political Corruption and the Mafia: The New Model for Relations Between Judicial and Political Power", *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 32, No. 2.
- Moore, The Honourable W.K. 1995. "Mini-Trials in Alberta", *Alberta Law Review*, Vol. 34, No. 1.
- Nakamura, Mutsuo. 1990. "Freedom of Economic Activities and the Right to Property", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 53, No. 2, Spring.
- Osuka, Akira. 1990. "Welfare Rights", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 53, No. 2, Spring.
- Pizzi, William T. 1996. "Crime Victims in German Courtrooms: A Comparative Perspective on American Problems", *Stanford Journal of International Law*, Vol. 32, Winter.
- Pizzi, William T. y Marafioti, Luca. 1992. "The New Italian Code of Criminal Procedure: The Difficulties of Building an Adversarial Trial System on a Civil Law Foundation", *The Yale Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1, Winter.
- Ramseyer, J. Mark y Rasmusen, Eric B. 1996. *Judicial Independence in Civil Law Regimes: Econometrics from Japan*, Chicago Law & Economics Working Paper No. 37, 2nd Series, The Law School, The University of Chicago.
- Ramseyer, J. Mark. 1990. "Doctrines and Rents in Japan: A Comment on Professors Osuka and Nakamura", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 53, No. 2, Spring.
- Shaughnessy, Edward J., Ph.D. 1992. "Conflict Management in Norway – Practical Dispute Resolution", University Press of America, Inc.
- Shavell, Steven. 1995. "Alternative Dispute Resolution: An Economic Analysis, *The Journal of Legal Studies*, Vol. XXIV (1), The University of Chicago Law School, University of Chicago Press.
- Supreme Court Singapore. 1995. "The Judiciary", Annual Report (Informe Anual).
- Supreme Court Singapore. 1996. "The Judiciary", Annual Report (Informe Anual).

- Supreme Court Singapore. 1994. "The Re-Organization of the 1990's", *Supreme Court Singapore*, 9 de septiembre.
- Supreme Court Singapore. 1996. "Speeches and Judgements of Chief Justice Yong Pung How", *FT Law and Tax Asia Pacific*.
- Swain, Phillip. 1994. "In the Best Interests of Children – Alternative Decision-Making and the Victorian Children's Court", *Australian Journal of Family Law*.
- von Mehren, Arthur Taylor. 1988. "Some Comparative Reflections on First Instance Civil Procedure: Recent Reforms in German Civil Procedure and in the Federal Rules", Symposium, "The Fifteenth Anniversary of the Federal Rules of Civil Procedure", *Notre Dame Law Review*, Vol. 63.
- Williams, Philip L. y Williams, Ross A. 1994. "The Cost of Civil Litigation: An Empirical Study", *International Review of Law and Economics*, Vol. 14.
- Woolf Report. The Right and Honourable the Lord Woolf, Master of the Rolls. 1996. "Access to Justice, Final Report", *Final Report to the Lord Chancellor on the Civil Justice System in England and Wales*. Disponible también en www.law.warwick.ac.uk/woolf/report.
- Zander, Michael. 1995. "Why Lord Woolf's Proposed Reforms of Civil Litigation should be Rejected", en: Zuckerman y Cranston (eds.), *Reform of Civil Procedure, Essays on 'Access to Justice'*.
- Zuckerman, A.A.S. 1995. "Reform in the Shadow of Lawyers' Interests", en: Zuckerman y Cranston (eds.), *Reform of Civil Procedure, Essays on 'Access to Justice'*.

ANEXO A

Excepción: Orden 10, Reglamento de los Tribunales Federales de Australia

“Sin perjuicio del carácter general de la sub-regla (1) ó (1A) el Tribunal podrá:

- (a) emitir órdenes con respecto a:
 - i) la presentación de información y pruebas e inspección de documentos;
 - ii) interrogatorios;
 - iii) inspecciones de propiedades reales o personales;
 - iv) admisiones de hechos o de documentos;
 - v) la definición de las cuestiones por medio de la presentación de las pretensiones y defensas o de otra manera;
 - vi) la situación de las declaraciones juradas como presentación de pretensiones y defensas;
 - vii) la modalidad y la suficiencia del servicio;
 - viii) enmiendas;
 - ix) acciones dirigidas contra un codemandado o contra un codemandante;
 - x) declaración de las particularidades;
 - xi) el lugar, la fecha y la modalidad de la audiencia;
 - xii) la presentación de pruebas en la audiencia, incluida cualquier prueba que el testigo principal pueda presentar verbalmente, mediante una declaración jurada, o de ambas maneras;
 - xiii) la divulgación de los informes periciales;
 - xiv) las costas; y
 - xv) el archivo e intercambio de declaraciones firmadas de las pruebas de los testigos previstos y su utilización como pruebas en la audiencia.
- (aa) cuando en cualquier proceso que se haya iniciado con respecto a cualquier contravención alegada o tratada de una disposición prescrita en la Parte IV de la Ley de Prácticas Comerciales de 1974, se solicite la emisión de una orden de conformidad con lo que establece la sección 80 de esa Ley, disponer que se notifique dicha solicitud mediante un anuncio público o de otra manera que disponga el tribunal;
- (b) aunque la solicitud esté respaldada por una declaración de reclamo, disponer que el proceso continúe con base en declaraciones juradas;
- (c) disponer que se presenten en la audiencia las pruebas de uno o más hechos específicos:
 - i) mediante una declaración bajo juramento basada en la información y en la propia convicción;

- ii) mediante la exhibición de documentos o registros en libros;
- iii) mediante copias de documentos o registros; o
- iv) de otra manera que indique el tribunal;
- (ca) disponer que las partes preparen el conjunto acordado de documentos;
- (d) disponer que no se llame a más de un número específico de peritos para atestiguar;
- (da) disponer que se intercambien los informes periciales;
- (e) nombrar a un perito del tribunal de conformidad con lo dispuesto en la Orden 34, regla 2;
- (f) disponer que el proceso se transfiera a un lugar donde exista un Registro distinto del propio lugar. Cuando el proceso haya sido transferido, el secretario del tribunal del lugar donde se llevaba originalmente a cabo el proceso deberá transmitir todos los documentos relacionados con el proceso que tiene a su cargo al secretario del tribunal del lugar donde fue transferido el proceso;
- (g) disponer, de conformidad con la Orden 72, que el proceso, parte del mismo o un asunto que surja del proceso, sea referido a un mediador o árbitro;
- (h) disponer que las partes se presenten ante el secretario del tribunal para sostener una reunión con miras a que el secretario verifique, a su entera satisfacción, que se han dado pasos razonables para lograr un resultado negociado del proceso, o de otra manera aclarar las verdaderas cuestiones que están en disputa para que puedan emitirse instrucciones apropiadas a fin de decidir el asunto, o de otra manera reducir el tiempo de preparación para todos en el juicio;
- (i) en los casos en que el Tribunal lo considere apropiado, instruir a las partes a que asistan a una reunión para programar el manejo del caso con un juez o con el secretario del tribunal a efectos de considerar los medios más económicos y eficientes de llevar el caso a juicio y de conducir el mismo; en esa reunión, el juez o el secretario del tribunal podrán dar instrucciones adicionales;
- (j) en los procesos en los cuales una parte procura basarse en la opinión de una persona tratándose de un ámbito en el cual la persona es especialista, disponer que se reciba toda o parte de esa opinión presentándola de la manera y forma en que el Tribunal considere apropiado, independientemente de que dicha opinión sea o no admisible como prueba."

ANEXO B

Regla 16. Reuniones previas a las audiencias principales; Programación; Gestión

(a) Reuniones previas a las audiencias principales; Objetivos. En toda acción judicial, el tribunal puede, a su entera discreción, instruir a los abogados de las partes y a las partes que no estén representadas a comparecer ante el mismo en una o más reuniones antes de las audiencias principales con los siguientes fines:

- (1) Acelerar la decisión sobre la acción;
- (2) Establecer un control inmediato y continuo para que el caso no se prolongue por falta de coordinación;
- (3) Desalentar actividades inútiles antes del juicio;
- (4) Mejorar la calidad del juicio mediante una preparación exhaustiva, y
- (5) Facilitar la transacción del caso entre las partes.

(b) Programación y planificación. Salvo en las categorías de acciones exentas por el reglamento del tribunal de distrito por considerárselas inapropiadas, el juez de distrito o un magistrado, cuando estén autorizados por el reglamento del tribunal de distrito, podrán, tras recibir el informe de las partes de conformidad con lo que prescribe la Regla 26 (f) o tras consultar con los abogados de las partes y las partes no representadas por medio de la convocatoria a una reunión, por teléfono, por correo o por otro medio adecuado, emitir una orden de programación que fije un plazo límite:

- (1) Para reunirse con otras partes y enmendar las presentaciones de pretensiones y defensas;
- (2) Para presentar peticiones, y
- (3) Para concluir la presentación de información y pruebas.

La orden de programación podrá incluir, asimismo:

- (4) Modificaciones de las fechas de presentación de información y pruebas conforme a las Reglas 26 (a) y 26 (e) (1) y la cantidad de información y pruebas que se permitirá;
- (5) La(s) fecha(s) de las reuniones previas a la audiencia principal, una reunión previa final, y el juicio, y
- (6) Cualesquier otros asuntos pertinentes en las circunstancias del caso.

La orden deberá emitirse tan pronto como sea posible pero en todo caso a más tardar dentro de los 90 días contados a partir de la fecha en que compareció el acusado y dentro de los 120 días contados a partir de que se le notificó la demanda al acusado. El calendario no podrá modificarse, salvo que pueda demostrarse una causa válida y sea aceptada por el juez de distrito o, cuando lo autorice el reglamento local, por el magistrado.

(c) Temas a considerar en las reuniones previas a la audiencia principal.

En todas las reuniones que se convoquen de conformidad con esta regla, deberá darse consideración, y el tribunal podrá tomar medidas adecuadas, a los siguientes aspectos:

(1) La formulación y simplificación de las cuestiones a tratar, incluso la eliminación de pretensiones o defensas carentes de propósito o fundamento.

(2) La necesidad o conveniencia de enmendar las presentaciones de pretensiones y defensas.

(3) La posibilidad de obtener la admisión de los hechos y de documentos que eviten tener que presentar pruebas innecesarias, estipulaciones relativas a la autenticidad de los documentos y fallos anticipados del tribunal sobre la admisibilidad de las pruebas presentadas.

(4) La eliminación de pruebas innecesarias y acumulación de evidencias, y limitaciones o restricciones al uso del testimonio conforme a la Regla 702 del Reglamento Federal sobre Pruebas;

(5) La suficiencia y oportunidad del pronunciamiento antes de la apertura de la causa a prueba, según lo prescribe la Regla 56;

(6) El control y la programación de la presentación de información y documentos, incluso órdenes que afecten a la divulgación y presentación de información y documentos de conformidad con la Regla 26 y las Reglas 29 a la 37;

(7) La identificación de testigos y documentos, la necesidad y el calendario para presentar e intercambiar documentos informativos antes del juicio, y la(s) fecha(s) de nuevas reuniones previas a la audiencia principal y del juicio;

(8) La conveniencia de referir algunos asuntos a un magistrado o juez auxiliar.

(9) La composición y el empleo de procedimientos especiales para ayudar a resolver la disputa cuando estén autorizados por los estatutos o reglamentos locales;

(10) La forma y sustancia de la orden previa al juicio;

(11) La decisión sobre las peticiones pendientes;

(12) La necesidad de adoptar procedimientos especiales para atender acciones judiciales potencialmente difíciles o prolongadas que pueden involu-

crar asuntos complejos, múltiples partes, cuestiones jurídicas difíciles y problemas poco usuales con las pruebas;

(13) Una orden de llevar a cabo un juicio separado de conformidad con lo que prescribe la Regla 42(b) con respecto a una demanda, contrademanda, acción dirigida contra un codemandado o contra un codemandante, o una demanda de un tercero, o con respecto a cualquier asunto particular del caso;

(14) Una orden de instruir a una o más partes a que presenten pruebas lo antes posible en el juicio con respecto a un asunto fácil de manejar que podría, con base en las pruebas, constituir la base de una sentencia como cuestión de derecho de conformidad con lo prescribe la Regla 50(a) o una sentencia sobre conclusiones parciales como prescribe la Regla 52(c).

(15) Una orden que establezca un límite razonable al plazo permisible para presentar pruebas, y

(16) Cualesquier otros asuntos que puedan facilitar la decisión imparcial, expedita y económica de la acción judicial.

Por lo menos uno de los abogados de cada parte que participen en cualquier reunión previa a la audiencia principal deberá estar autorizado para las deliberaciones y para admitir hechos con respecto a todos los asuntos que previsiblemente puedan discutir los participantes. En su caso, el tribunal podrá solicitar que una parte o su representante esté presente o razonablemente disponible por teléfono para poder considerar una posible composición de la disputa.

(d) Reunión final antes de la audiencia principal. La reunión final deberá convocarse con la mayor proximidad posible a la fecha del juicio, según sea razonable en las circunstancias. Los participantes de dicha audiencia formularán un plan del juicio que incluya un programa para facilitar la admisión de las pruebas. Asistirán a la reunión por lo menos uno de los abogados que conducirá el juicio en representación de cada parte y las partes no representadas.

(e) Ordenes previas al juicio. Después de las reuniones convocadas en virtud de esta regla, se emitirá una orden donde se describa la acción tomada. Esta orden controlará el curso subsiguiente de acción a menos que sea modificado por una orden posterior. La orden que se emita tras una reunión final previa a la audiencia principal sólo será modificada para evitar una injusticia manifiesta.

(f) Sanciones. Si una parte o el abogado de una parte no respetan una orden de programación o previa a la audiencia principal o si no comparece en nombre de una parte en una reunión de programación o previa a la audiencia principal, o si una parte o el abogado de una parte no están sustancialmente preparados para participar de la conferencia, o si una parte o el abogado de una parte no participan de buena fe, el juez, por propia moción e iniciativa,

podrá emitir órdenes a ese respecto que sean imparciales, o podrá también emitir órdenes de conformidad con lo dispuesto en la Regla 7(b)(2)(B), (C) y (D). En lugar o además de cualquier otra sanción, el juez solicitará a la parte o al abogado que la representa o a ambos que pague las costas razonables incurridas debido a la falta de cumplimiento con esta regla, incluidos los honorarios de abogados, a menos que el juez determine que el incumplimiento estaba sustancialmente justificado o que en virtud de otras circunstancias sería injusto imponer el pago de las costas.

ANEXO C

TRIBUNAL DE DISTRITO DISTRITO ORIENTAL DE VIRGINIA DIVISION DE ALEXANDRIA ESTADOS UNIDOS

Caso No. CA 97-171

Sutmyn Storage Corporation, et al.

ORDEN DE PROGRAMACION

Se llevará a cabo una reunión previa al juicio el jueves 17 de julio de 1997, a las 10.15 horas.

La presentación de la información y ofrecimiento de pruebas deberá concluir a más tardar el viernes 27 de junio de 1997.

A menos que se haya autorizado una fecha posterior, las partes demandadas que no hayan contestado la demanda deberán hacerlo dentro de un plazo de 11 días contado a partir de la fecha de esta orden.

Todas las peticiones, excepto las de juicio sumario, deberán notificarse para conocer de ellas el primer viernes que sea posible antes de la reunión previa al juicio. Se requiere un término de diez días hábiles contados desde la notificación para no dar lugar a una petición, para juicio sumario, reclamos de patentes y fallo de alegatos. Las peticiones no perentorias deberán documentarse y presentarse a más tardar el lunes previo al viernes indicado en la notificación, y las respuestas deberán recibirse a más tardar el miércoles previo a la audiencia.

La declaración de los peritos se efectuará de conformidad con lo que establece la regla local 26(D). *No se permitirá atestiguar en el juicio, para ningún efecto, a los peritos que no se identifiquen debidamente y a quienes no se les haya remitido a tiempo un informe.*

De conformidad con lo que establece la regla federal en lo civil 26(a)(3), la presentación de información y ofrecimiento de pruebas deberá tener lugar antes de la reunión previa a las audiencias principales del juicio, y las partes deberán traer a dicha reunión, además de la información y las pruebas, una lista¹⁰ de los documentos que se presentarán en el juicio, una lista de los

¹⁰ Esto difiere de los requisitos establecidos en órdenes de programación previas. Según las nuevas disposiciones, no deberán traerse a la reunión los documentos originales: éstos deberán entregarse al secretario del tribunal un día hábil antes del juicio.

testigos que serán convocados durante el juicio y una enunciación por escrita de los hechos no contenciosos. Antes de la reunión, deberán intercambiarse los documentos o una copia de los mismos con el abogado de la otra parte. Toda objeción a los documentos deberá remitirse dentro de un plazo de diez días posteriores a la reunión; si no recibe ninguna objeción, los documentos serán admitidos como pruebas. Los documentos originales deberán entregarse al secretario del tribunal de conformidad con lo que establece la regla local 79(A). *No se permitirá atestiguar durante el juicio a los testigos que no sean peritos ni se admitirán documentos que no se hayan presentado y enumerado salvo en caso de juicio político o impugnación, y no podrá atestiguar ninguna persona cuya identidad, oportunamente solicitada en la presentación de información y pruebas, no haya sido revelada con la antelación suficiente para que pueda tomársele declaración o para permitir la evaluación del contenido sustancial de la información que posee y de sus opiniones.*

No se archivarán declaraciones, interrogatorios, solicitudes de documentos y admisiones, ni respuestas y contestaciones a los mismos, salvo por orden del tribunal, o para uso en esta acción en relación con una petición o recurso.

En los casos que se juzguen sin jurado, el abogado deberá presentar por escrito al secretario del tribunal, al inicio del juicio, la determinación propuesta de hechos y las conclusiones de derecho.

La fecha del juicio de este caso será fijada a efectos de que tenga lugar dentro de un plazo de 4 a 8 semanas contadas a partir de la reunión previa a las audiencias principales del juicio.

(Rúbrica)

Juez de Distrito de Estados Unidos

3 de marzo de 1997

Alexandria, Virginia

Esta orden se envía por correo únicamente al abogado local

ACCESO A LA JUSTICIA: MODELOS DE ASISTENCIA JURIDICA

Robert J. Rhudy

INTRODUCCION

En este capítulo se analizan modelos extrarregionales de asistencia jurídica y acceso a la justicia, añadiendo una descripción de las condiciones en las cuales podrían aplicarse en América Latina y el Caribe. Se examinan modelos diseñados para servir a personas y grupos indigentes y de bajos ingresos, así como a otros sectores y asuntos desatendidos, con el propósito de proporcionar una presentación detallada de varios modelos de servicio y financiamiento de asistencia jurídica y acceso a la justicia. Por definición, se trata de personas y grupos que no cuentan con los medios suficientes para pagar la asistencia jurídica a su costo habitual, y aquellos asuntos que no pueden atenderse a través de mecanismos privados.

Se indica en el capítulo que un modelo de asistencia jurídica consiste en mecanismos de prestación del servicio y de su financiamiento que interactúan para determinar las características generales (es decir, la efectividad, la eficacia, etc.) del mismo. Se describen asimismo las funciones que un modelo y un sistema de asistencia jurídica pueden proporcionar: la divulgación de información legal, asistencia jurídica, revisión de las actuaciones públicas, reforma legal y acceso general a la justicia. También se analiza la capacidad relativa de los diferentes modelos de asistencia jurídica para desempeñar estas funciones.

Se proponen y describen varias normas y criterios que podrían aplicarse para evaluar modelos y sistemas de asistencia jurídica que incluyen: cobertura, efectividad, eficiencia, competencia, distribución equitativa de los costos, bajo costo, independencia, credibilidad, accesibilidad y flexibilidad. Asimismo, se analizan los incentivos que deberían tener los actores involucrados (es decir, los gobiernos, los tribunales, los miembros e instituciones de la profesión jurídica, los usuarios a los que se quiere llegar y otros) en el desarrollo de un modelo específico, prestando especial atención a los incentivos asociados al

sistema judicial y a los abogados en relación con el público al que se intenta llegar como cliente. Por otra parte, se presentan estudios de casos de programas de asistencia jurídica y programas de educación cívica sobre los derechos de los ciudadanos.

Existen numerosos factores locales que podrían afectar el desarrollo favorable de un modelo en particular en un determinado país de América Latina o el Caribe. Como se señala brevemente en este capítulo, entre estos factores cabe destacar el grado de respeto al régimen de derecho que existe en el país, la situación del Poder Judicial, el funcionamiento de la profesión legal, la naturaleza y la calidad de los sistemas existentes de asistencia jurídica y la situación de la población a la que se intenta servir. Las personas que buscan ampliar los servicios jurídicos podrían establecer una comisión de desarrollo de servicios legales integrada por las partes interesadas bajo un liderazgo adecuado de carácter nacional que examine los factores indicados precedentemente a efectos de determinar una estrategia consensual de cómo proceder, considerando asimismo las lecciones y experiencias extraídas de otros países con respecto a los servicios jurídicos. En la última sección del capítulo, Recomendaciones y conclusiones, se señala que la determinación de la secuencia de las actividades cobra importancia al crear o ampliar los sistemas de asistencia jurídica.

Los modelos tratados y evaluados sobre la base de su potencial desempeño funcional, incentivos, normas y criterios son, entre otros, los indicados a continuación: (a) servicios de abogados privados sin subsidio público; (b) servicios de abogados privados con subsidio público; (c) seguro de responsabilidad jurídica y asistencia jurídica prepagada; (d) abogados de planta; (e) centros de servicios jurídicos de las facultades de derecho; (f) centros no gubernamentales de reforma legal en defensa del interés público; (g) centros gubernamentales de reforma legal en defensa del interés público; (h) *ombudsman* o defensorías del pueblo; (i) centros de resolución simplificada de disputas; y (j) asistencia jurídica, servicios de información, análisis y referencia. El autor indica que el desempeño de cualquier programa o sistema de servicios jurídicos depende de numerosos factores que no guardan relación alguna con el modelo que ejemplifica, por ejemplo, su liderazgo, estructura de gestión, índole y cantidad de financiamiento y el entorno en el cual opera. Además de esos factores, puede esperarse que algunos modelos desempeñen ciertas funciones mejor que otros o que reciban más apoyo de diferentes sectores.

Mientras se desarrollaban los sistemas de asistencia jurídica nacionales con respaldo de fondos públicos en los años sesenta, los países fueron asignando al principio una clara prioridad a uno u otro modelo específico, centrando la atención en el modelo de servicios subsidiados de abogados privados, el modelo del abogado de planta empleado por el gobierno y el modelo de resolución

simplificada de disputas por la vía judicial o administrativa. El examen de la literatura significativa más reciente, los informes nacionales y algunas actividades actuales ilustra un creciente consenso en torno a un modelo mixto que puede proporcionar la gama y el nivel deseables de servicios jurídicos y acceso a la justicia, lo que coincide con las observaciones de la evaluación que se presenta en este capítulo. La índole, proporciones, componentes y secuencia de la combinación variarán, como es de esperar, según las necesidades, la cultura y las circunstancias locales.

Se presentan a consideración cuatro sistemas de servicios jurídicos relativamente exitosos: el de los Países Bajos; el de Quebec y Ontario (en realidad, son dos sistemas muy diferentes); y el Centro de Autoservicio del Tribunal Superior del Condado de Maricopa, Arizona (Estados Unidos). Los modelos de los Países Bajos y de las provincias canadienses son ejemplos de un funcionamiento relativamente positivo de sistemas de servicios combinados, en los que se está haciendo el intento, sobre todo en Ontario, de incrementar sensiblemente la combinación y diversidad de modelos que se están empleando y evaluando en el sistema. El Centro de Autoservicio del Condado de Maricopa se propone como un ejemplo particularmente claro de un centro de información, asesoría y asistencia jurídica *pro se* creado por el tribunal, que utiliza tecnología de telecomunicaciones e informática para ofrecer un alto volumen de servicios y que actualmente está demostrando ser un mecanismo muy conveniente para algunas funciones y propósitos. El presente capítulo proporciona además información sobre distintos programas de centros de servicios jurídicos de facultades de derecho y otros modelos que merecen consideración.

Los modelos de asistencia jurídica (centrados en el *financiamiento* de dichos servicios) fueron identificados en un estudio realizado por el International Law Institute (ILI) (ver Capítulo I) y son los siguientes:

1. La profesión establece el nivel de honorarios (por la competencia, o con sujeción a reglamentaciones estatutarias o profesionales). El cliente paga la totalidad o recibe asistencia de fondos públicos.

2. Es similar al 1, pero la autoridad que proporciona los fondos fija un honorario o gama de honorarios máximos para determinados tipos de intervención; es decir es el Estado —no el abogado ni el cliente— el que fija un honorario o rangos de honorarios no negociables.

3. Es similar a los modelos 1 y 2, pero se establece un presupuesto estatal global con cierta flexibilidad en cuanto a su distribución (por ejemplo, por agrupaciones profesionales de abogados).

4. Seguro contra riesgos de litigio, etc., suscrito públicamente si el mercado privado de aseguradoras no puede o no está dispuesto a ofrecer cobertura.

5. Honorarios condicionales y sujetos a un pacto, etc. Esto se aplica únicamente a las demandas civiles que, si se resuelven favorablemente, dan lugar a una indemnización suficientemente cuantiosa como para cubrir las costas legales.

6. Reducción de los requisitos de financiamiento de la asistencia jurídica como resultado de reformas procesales a gran escala, por ejemplo, mediante la asignación de clases de casos a los tribunales con honorarios más reducidos, limitando la asistencia jurídica a ciertas etapas (asesoramiento previo al juicio, tribunal de primera instancia, etc.) y sustituyendo la determinación judicial por la determinación administrativa (con o sin posibilidad de revisión judicial) a expensas del erario público.

7. Distinción entre abogados del ámbito privado y los que están específicamente empleados o contratados para trabajar, por ejemplo, en centros jurídicos con financiamiento público, servicios sociales jurídicos de voluntarios, o como defensores públicos.

8. Definición de ciertos tipos de casos que merecen respaldo con financiamiento público, por ejemplo, acciones con múltiples partes (de grupo/de clase/representativas), donde pueda demostrarse interés público; la posibilidad de que esas demandas sean encausadas por funcionarios jurídicos públicos; casos que entrañan nuevos tipos de demandas o que alegan nuevas cuestiones de derecho; casos que involucran ciertas categorías de partes, por ejemplo, menores, funcionarios cuya responsabilidad personal deberá ponerse a prueba, etc. (Capítulo I, pág. 48, citando a Baauw, 1996). El capítulo I continúa:

“Algunas de las cuestiones relevantes que deberán estudiarse con más detenimiento se refieren a las distintas estructuras para proporcionar y financiar asistencia jurídica y a los incentivos que ofrecen estas estructuras. Algunos de los modelos que predominan son: (i) el empleo de organizaciones gubernamentales o cuasi gubernamentales, como una oficina de defensores públicos, financiadas directamente por un gobierno; (ii) el uso de subsidios para el abogado privado o las personas con medios limitados para efectos de proporcionar acceso a la justicia; (iii) programas de formación práctica en facultades de derecho; y (iv) requisitos de servicio público impuestos a los nuevos egresados de las facultades de derecho. Estos modelos no son mutuamente excluyentes y pueden existir independientemente, hasta cierto punto en el mismo sistema jurídico. Por otra parte, es muy importante la consideración de que estos modelos de asistencia jurídica puedan variar dependiendo de que los servicios sean para acceso a la justicia civil o penal”. (Capítulo I, pág. 48 y 49).

Por último, se analizan los elementos de los modelos y las cuestiones sugeridas en el estudio mencionado, pero enunciados de manera un poco diferente para reflejar la investigación y la experiencia del autor del presente capítulo. Además, el enfoque se centra principalmente en los modelos de financiamiento y prestación de servicios para los sistemas de asistencia jurídica civil, en tanto se consideran las distinciones que se encontraron en el financiamiento y en el diseño de sistemas que proporcionan asistencia jurídica en la defensa de casos penales.

Terminología

El presente capítulo hace hincapié en la identificación y el análisis de “modelos de asistencia jurídica”. El autor utiliza esta expresión al referirse a varios “sistemas”, “enfoques” o “mecanismos” que hayan sido elaborados para proporcionar servicios de asistencia jurídica a personas y grupos de bajos ingresos (u otras causas o asuntos en situación desventajosa) en los Estados. Dichos modelos o sistemas de asistencia jurídica involucran diferentes “sistemas de financiamiento” y “sistemas de prestación de servicios” que necesitan considerarse para entender y examinar adecuadamente sus operaciones. Por ejemplo, los modelos de servicios de abogados privados pueden proporcionar asistencia jurídica para clientes del sector privado a cambio de una remuneración basada en listas de honorarios no regulados o regulados, con o sin sujeción a un pacto respecto al pago de honorarios, ni seguro contra riesgos o transacciones jurídicas; y los abogados privados pueden recibir subsidios gubernamentales para prestar servicios a personas de bajos ingresos mediante diferentes mecanismos. La eficacia del modelo para proporcionar asistencia jurídica en forma conveniente (como se explica a continuación) variará según la interacción de los sistemas o mecanismos de prestación de servicios y de financiamiento.

En este capítulo se describirán “modelos de asistencia jurídica” en abstracto, y se enumerarán las cualidades y características predominantes que son comunes a distintos programas nacionales. No obstante, la discusión de los “estudios de casos” centrará la atención en sistemas específicos de asistencia jurídica o educación jurídica comunitaria que incorporan una combinación de modelos.

Cuando se hace hincapié en los modelos de asistencia jurídica para servir a “personas y grupos de bajos ingresos”, se entiende que lo que se define como “bajos ingresos” variará considerablemente de un país a otro y de una región a otra. La expresión, tal como se utiliza aquí, se refiere a las personas o grupos de un país que no cuentan con los medios para pagar la asistencia jurídica al costo habitual con sus propios recursos sin privarse considerable-

mente de la satisfacción de otras necesidades esenciales. La expresión “otras causas o asuntos en situación desventajosa” se refiere a cuestiones, causas o asuntos que requerirían asistencia jurídica (determinada por valores nacionales o internacionales) pero que no pueden atenderse adecuadamente por medio de mecanismos del mercado privado.

Funciones de la asistencia jurídica

La descripción y el análisis de los sistemas de prestación de servicios de asistencia jurídica comienzan con el examen de varias funciones que puede proporcionar un Estado. En pocas palabras, dichas funciones puede incluir las siguientes:

(1) **Información jurídica:** suministro de información jurídica a los ciudadanos de un Estado (y a otras personas) para que puedan entender sus derechos y responsabilidades jurídicas, prácticas para evitar conflictos o contravenciones jurídicas e instituciones y procedimientos para identificar y resolver conflictos.

(2) **Asistencia jurídica:** asistencia a personas, organizaciones e instituciones para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades en toda la gama de acciones de defensa civil y penal en las que intervengan partes del sector privado y público, incluyendo la prestación de servicios de defensa, orientación, investigación jurídica, interpretación de las leyes, preparación de documentos, registro de derechos, mediación o negociación, investigación de los hechos y representación ante instituciones administrativas, judiciales, ejecutivas o legislativas.

(3) **Examen de actuaciones públicas:** representación a las partes para obtener el examen y la corrección de acciones emprendidas por entidades administrativas y ejecutivas del Estado.

(4) **Reforma legislativa:** promoción de modificaciones en las políticas públicas en nombre de personas, organizaciones o asuntos afectados mediante la investigación, el litigio, el cabildeo y otros mecanismos.

(5) **Acceso a la justicia:** asistencia para preservar el régimen legítimo de derecho del Estado, asegurando el acceso a la justicia para todas las personas y la aplicación equitativa de las leyes.

Los modelos que existen actualmente de servicios de asistencia jurídica varían considerablemente en la manera y en el grado en que desempeñan estas distintas funciones a diferentes niveles de eficiencia y efectividad, como se procurará describir y analizar en este capítulo.

Financiamiento de la asistencia jurídica

En este capítulo se describirán y analizarán varios modelos de financiamiento y prestación de servicios de asistencia jurídica. De aquí en lo sucesivo, se utilizará la expresión “modelo de asistencia jurídica” para describir un sistema de financiamiento y prestación de asistencia jurídica a personas de bajos ingresos o asuntos particulares que no estén debidamente representados. Es necesario entender los sistemas de financiamiento y prestación de servicios contenidos en los distintos modelos de asistencia jurídica. Si bien estas dos actividades están íntimamente relacionadas, conviene discutir inicialmente por separado los sistemas de financiamiento y de prestación de servicios.

En su forma básica, el financiamiento de la asistencia jurídica puede consistir en: (a) pago individual del consumidor; (b) pago del grupo de consumidores; (c) mecanismos de traslación de costas (por ejemplo, el que pierde paga); (d) honorarios sujetos a un pacto celebrado con el abogado mediante el cual el demandante le pagará una parte de la indemnización recibida si gana el juicio; (e) pago por un tercero del ámbito privado (por ejemplo, seguro de responsabilidad jurídica o civil); (f) servicios donados parcial o totalmente (de manera voluntaria o por exigencia estatal o profesional); (g) servicios subsidiados parcial o totalmente por fundaciones privadas, organismos de desarrollo o instituciones de beneficencia (locales, nacionales, regionales o internacionales); y (h) pago parcial o completo por parte del Estado (con o sin aporte del cliente) para ciertas clases de individuos o asuntos. La mayoría de los modelos de financiamiento de asistencia jurídica consisten en una combinación de varios de estos mecanismos (con una serie de híbridos) para ciertos tipos de servicios.

Modelos de prestación de servicios de asistencia jurídica

Los principales sistemas de prestación de servicios de asistencia jurídica que fueron desarrollados para desempeñar estas funciones pueden describirse, en términos generales, como se indica a continuación: (a) sistemas varios de prestación de servicios de abogados privados (y profesionales y auxiliares conexos); (b) sistemas de seguro de responsabilidad jurídica y asistencia jurídica pagada de antemano; (c) sistemas de servicios de abogados de planta; (d) centros de servicios jurídicos de facultades de derecho; (e) sistema de reforma legislativa en defensa del “interés público”; (f) *ombudsman* estatal; (g) sistema simplificado de resolución de disputas por la vía judicial o administrativa; y (h) sistema de asistencia jurídica, asesoría, análisis y referencia.

En la práctica, los sistemas de asistencia jurídica estatal que existen en la actualidad pueden ser relativamente sencillos o pueden incorporar una combinación de modelos con varios mecanismos de financiamiento (con una gran variación de niveles) lo que constituiría un sistema que desempeña algunas o todas las posibles funciones de asistencia jurídica que se describen brevemente en la sección anterior. Es necesario determinar y describir los criterios y normas de las que se hará uso en este capítulo para analizar y evaluar estos distintos modelos y sistemas, así como las “buenas prácticas” que han demostrado tener éxito o los programas comunitarios de educación legal.

Criterios para el análisis de los modelos de asistencia jurídica

Este capítulo intenta analizar las ventajas y desventajas de cada modelo. Se describen las condiciones en las cuales podrían aplicarse en América Latina y el Caribe y se explican los incentivos para los gobiernos, los tribunales, la profesión jurídica, los consumidores a los que se quiere ayudar y otras personas interesadas en la puesta en práctica de cada modelo, prestando particular atención a los incentivos de cada uno para que el sistema jurídico y los abogados involucrados vean como clientes al público beneficiario. Estos requisitos conllevan varias tareas relacionadas entre sí pero de alguna manera distintas, que incluyen: (a) una evaluación de cada modelo con base en un conjunto adecuado de metas y objetivos de un sistema de asistencia jurídica; (b) una evaluación de los incentivos (desde las perspectivas a veces contrapuestas de los principales grupos involucrados) a favor y en contra de la puesta en práctica de un modelo de asistencia jurídica; (c) una evaluación particular de los incentivos que proporciona determinado modelo para que el sistema jurídico y los abogados involucrados vean como clientes al público beneficiario; y (d) una evaluación de las condiciones en las cuales dichos modelos podrían aplicarse en América Latina y el Caribe.

Criterios y estándares generales

En opinión del autor, un sistema de asistencia jurídica (y los distintos modelos de financiamiento y prestación de servicios dentro del mismo) deberá evaluarse sobre la base de los factores indicados a continuación (que no se enumeran en ningún orden particular):

- Cobertura: ¿Puede el modelo o sistema desempeñar toda la gama de funciones de asistencia jurídica señaladas anteriormente a todos los clientes,

causas y asuntos correspondientes? (Los indicadores son la evaluación de las funciones desempeñadas por el sistema, la gama de servicios prestados, los temas, etc.).

- Efectividad: ¿Puede el modelo o sistema proporcionar asistencia jurídica efectiva? ¿Puede proporcionar satisfactoriamente esas funciones? (El indicador es el cumplimiento de las tareas previstas).

- Eficiencia: ¿Puede el modelo o sistema proporcionar asistencia jurídica de manera eficiente en función de sus costos? (Los indicadores son el costo del servicio, por ejemplo, por consulta o unidad de representación ante el tribunal, en relación con otros modelos de servicios equivalentes).

- Competencia: ¿Puede el modelo o sistema desempeñar de manera competente las funciones deseadas de asistencia jurídica? (Los indicadores están determinados normalmente por el logro de normas objetivas de desempeño profesional).

- Distribución equitativa de los costos: ¿Distribuye equitativamente el costo de operación del modelo o sistema, en términos de los beneficios recibidos, entre las partes interesadas, como los clientes, el Estado, la profesión jurídica, los acusados y otras partes involucradas? (Los indicadores pueden incluir una evaluación de las asignaciones de costos de los servicios entre los participantes en relación con los beneficios recibidos y la capacidad de pago, utilizando el costo para racionar la demanda de un servicio escaso, estableciendo reasignaciones de costos para desalentar comportamientos indeseados, etc.).

- Bajo costo: ¿Puede establecerse, operarse y mantenerse el modelo o sistema de asistencia jurídica a bajo costo en un determinado Estado? (Los indicadores pueden incluir los gastos del sistema como porcentaje del PIB, por ejemplo, con relación a otros Estados similares, o como porcentaje del presupuesto anual del sistema, analizándose los efectos de la inflación en el tiempo en relación con partidas similares de gasto).

- Independencia: ¿Puede asegurarse la independencia del modelo o sistema de asistencia jurídica respecto a interferencias indebidas e inadecuadas al desempeñar sus funciones y sus responsabilidades con los clientes? (Los indicadores incluyen la estructura del sistema y el análisis de decisiones, así como las percepciones del conocimiento que se tiene sobre las operaciones del mismo).

- Credibilidad: ¿Puede hacerse funcionar el modelo o sistema de asistencia jurídica en forma que merezca ininterrumpidamente la credibilidad y la confianza de los clientes previstos, las instituciones estatales, la profesión jurídica y otras partes pertinentes? (Los indicadores son las percepciones de las personas que utilizan el sistema o que de otra manera están vinculadas).

- Accesibilidad: ¿Pueden ser utilizados uniformemente los servicios del modelo o sistema de asistencia jurídica por todas las partes previstas,

independientemente de su ubicación geográfica, raza, idioma, cultura, discapacidad u otras barreras o circunstancias posibles? (Los indicadores incluyen un análisis de las barreras al acceso a los servicios y la evaluación del diseño de un sistema para determinar si se pueden evitar o reducir al mínimo dichas barreras, por ejemplo, la distribución y establecimiento de oficinas o mecanismos de extensión, servicios proporcionados en el idioma que utiliza la población a la que se atiende, etc.).

- Flexibilidad: ¿Puede ajustarse y modificarse el modelo o sistema de asistencia jurídica cuando cambian de manera significativa las circunstancias? (Los indicadores incluyen un análisis del sistema y una revisión para identificar e implementar los cambios de política necesarios ante las nuevas condiciones, evaluándose las respuestas a los cambios).

- Respaldo: ¿Puede el modelo o sistema de asistencia jurídica atraer y mantener el respaldo necesario de los clientes, el Estado, los tribunales, las fuentes de financiamiento, la profesión jurídica y otras partes? (Los indicadores incluyen la magnitud y longevidad del financiamiento y otras formas de respaldo de partes pertinentes al modelo o sistema).

El autor cree que un sistema excelente de asistencia jurídica (que probablemente incluya una combinación de modelos) deberá recibir una calificación positiva respecto a estos criterios.

Incentivos y desincentivos para la asistencia jurídica

Para comenzar, se examinarán las distintas formas de incentivos y desincentivos que podrían incidir en los principales agentes del Estado que participan en la formulación de una ampliación de la asistencia jurídica y el acceso al sistema de justicia. Como se señalará más específicamente a continuación, estos incentivos y desincentivos variarán según las circunstancias nacionales y la índole del modelo de asistencia jurídica que se esté formulando. Entre los principales agentes que han de considerarse se incluyen los gobiernos, los sistemas jurídicos, la profesión jurídica, los consumidores a los que se pretende llegar y otros grupos interesados.

En el caso de los gobiernos, uno de los principales incentivos para ampliar la asistencia jurídica y el acceso a la justicia es la premisa de que para gobernar en un régimen de derecho se requieren sistemas que aseguren que todas las personas y grupos sujetos a la jurisdicción del Estado puedan entender sus derechos y obligaciones y puedan obtener la protección de la ley. En cambio, los gobiernos de regímenes autoritarios no tienen incentivo alguno para respaldar la asistencia jurídica ni ampliar el acceso a la justicia. El acceso uniforme

a la justicia incrementa además el nivel de confianza popular y de respaldo para los gobiernos, así como la participación del público en los asuntos del Estado. Es cada vez más firme la convicción de que la existencia de un poder judicial vigoroso e independiente, con altos niveles de acceso a la justicia, eleva la confianza pública en la fiabilidad de las transacciones económicas y estimula el desarrollo económico.

Los gobiernos procuran proporcionar asistencia jurídica y acceso a la justicia de una manera eficiente en función de sus costos con el objeto de asignar los recursos públicos con la mayor eficacia posible en tanto se respalda la administración ordenada de la justicia. La prestación de servicios de asistencia jurídica ayuda a fomentar la ejecución de leyes y reglamentos promulgados por órganos legislativos y ejecutivos. En algunas instancias, los gobiernos tienen incentivos para respaldar las funciones de asistencia jurídica y ayudan a llevar a cabo una reforma legislativa específica, para poner en práctica políticas públicas de redistribución económica. Los gobiernos pueden optar por estimular, mediante reglamentación o subsidios estatales, la disponibilidad de asistencia jurídica a efectos de respaldar ciertas políticas públicas (por ejemplo, el bienestar infantil, los derechos de los trabajadores, los contratos inmobiliarios, etc.), incluso aunque se restrinja la disponibilidad de asistencia jurídica y acceso a la justicia en otros ámbitos. Los gobiernos están sometidos a una presión cada vez mayor, ejercida por la fuerza del derecho internacional, el comercio y la opinión pública, a respetar el régimen de derecho, garantizar los derechos humanos y asegurar el acceso a la justicia para sus ciudadanos, estimulados mediante incentivos tales como el comercio internacional y el financiamiento para el desarrollo y coartados por desincentivos tales como las restricciones comerciales y otras sanciones que se aplican en circunstancias extremas.

El análisis de los incentivos y desincentivos que influyen en los sistemas jurídicos con respecto a la ampliación de asistencia jurídica es algo complejo. La expansión de la asistencia jurídica puede mejorar sensiblemente los resultados en el ámbito de la justicia para las personas que de otra manera no tienen acceso a los tribunales, y puede coadyuvar a fomentar la administración y la operación judiciales. Estos efectos, a su vez, pueden dar mayor satisfacción profesional a los miembros del poder judicial y un mayor respeto del público por los tribunales y la ley en general.

Sin embargo, la ampliación de asistencia jurídica logra estos efectos beneficiosos porque fomenta la presentación de un mayor número de denuncias ante el sistema judicial, al incrementar la representación jurídica para un mayor número de litigantes y al ayudar a examinar el comportamiento judicial. Como resultado, el refuerzo de asistencia jurídica puede provocar demandas excesivas en los recursos judiciales e impugnar las prácticas que se emplean actualmente. Lamentablemente, en general, la remuneración del personal judicial (jueces,

fiscales, defensores públicos, auxiliares, funcionarios judiciales y otros) no está establecida en relación con el volumen de procesos judiciales, y es posible que deba incrementarse el gasto público global del poder judicial a fin de atender la mayor demanda generada por un mayor acceso a la justicia. Sin embargo, en algunos casos, una mayor asistencia jurídica puede estimular más eficiencia judicial al ayudar a los posibles litigantes a entender y aclarar mejor sus pretensiones y defensas en el ámbito jurídico, al proporcionar educación jurídica para evitar problemas legales y al ayudar en las transacciones mediante negociación, mediación o resolución alternativa de disputas en asuntos que de otra manera requerirían una resolución judicial.

Los miembros e instituciones de la profesión jurídica también tienen distintos incentivos financieros, profesionales y personales para ampliar la asistencia jurídica, que incluyen motivos de beneficencia y de índole cívica, avance profesional general y remuneraciones financieras individuales.

La autorización para el ejercicio de la profesión jurídica está, en general, reglamentada por el Estado y las asociaciones profesionales y, en muchos países, se exige o se espera que los profesionales proporcionen asistencia jurídica a personas indigentes en ciertos asuntos penales y civiles como condición para el ejercicio de su profesión. El monopolio relativo que tienen los abogados para prestar ciertos servicios se basa ocasionalmente en las garantías por parte de la profesión de que sus servicios están a disposición de todos los miembros de la sociedad. Sin embargo, en general, este incentivo regulatorio no parece aplicarse con el suficiente vigor y uniformidad para asegurar un nivel adecuado de acceso a la justicia.

En algunos países, el colegio de abogados procura incrementar el respaldo público de la profesión jurídica y del régimen de derecho manifestándose a favor de políticas profesionales y públicas para elevar y hacer más uniforme el acceso a la justicia. En otros, los abogados no prestan asistencia jurídica adecuada, lo que puede dar como resultado amenazas que erosionan la posición monopólica de la profesión al permitir que otros prestadores de servicios (por ejemplo, auxiliares de un estudio jurídico, notarios, compañías de seguros, etc.) lo proporcionen a más bajo costo. Esto, a su vez, puede incitar a la profesión jurídica a incrementar los servicios no remunerados que prestan sus miembros o a apoyar el financiamiento gubernamental para pagar a los abogados privados por ciertos servicios de asistencia jurídica (generalmente a honorarios inferiores a los que cobran en su práctica privada) o para crear oficinas de asistencia jurídica en las que trabajan abogados a sueldo, los que liberan a los abogados privados de sus obligaciones previas *pro bono* no remuneradas.

En muchos países, un porcentaje sustancial de los abogados proporciona servicios jurídicos a una clientela de ingresos medianos con necesidades similares

(con ciertas distinciones) a las de personas de bajos ingresos, ganan menos que el promedio que prevalece en su profesión. Algunos de estos abogados tienen interés personal en atender a las personas pobres y a mejorar su acceso a la justicia y prestan esos servicios sin cargo o a honorarios reducidos en la medida en que se lo permita el ejercicio de su profesión. Estos abogados estarían interesados en recibir respaldo gubernamental para ayudar a proporcionar asistencia jurídica en casos penales y civiles. Además de este incentivo financiero, otros abogados (normalmente un pequeño porcentaje de la profesión) tienen el compromiso personal e ideológico de establecer carreras de tiempo completo como abogados dedicados a brindar asistencia jurídica a los pobres y promover la justicia social, y están dispuestos a aceptar ingresos inferiores. En gran medida, los abogados que trabajan en centros de servicios jurídicos de facultades de derecho y organizaciones no gubernamentales de promoción de causas legales están motivados por incentivos similares. Las facultades de derecho también cuentan con centros de servicios jurídicos en los que se atienden a personas de bajos ingresos como parte del programa educativo para ayudar a formar a los estudiantes en los aspectos prácticos del derecho.

El incentivo fundamental que tienen los consumidores de bajos ingresos y otros para respaldar programas de mayor asistencia jurídica y acceso a la justicia es la convicción de que podrán obtener asistencia para entender sus obligaciones y derechos en el ámbito jurídico, evitar problemas legales y obtener mayores beneficios y protecciones al amparo de la ley. Habida cuenta de las interacciones pasadas con el sistema de justicia y la profesión jurídica en sus países, en muchos casos estos consumidores deben recibir instrucción antes de poder entender los beneficios posibles que la asistencia jurídica y el mayor acceso a la justicia podrán ofrecerles a ellos, sus familias y sus comunidades, y deberá enseñárseles las razones para creer que las instituciones judiciales y gubernamentales les prestarán servicios de manera justa.

Algunos consumidores respaldarán una ampliación de la asistencia jurídica como componente de la reforma legislativa en relación con distintas políticas públicas, que incluyen el comportamiento de la policía, los derechos económicos y humanos, la distribución de la tierra, las prácticas de empleo, la protección del menor, los derechos de la mujer, asuntos de las poblaciones autóctonas, y otras. Las organizaciones que trabajan en estos campos o que de otra manera respaldan varias reformas de política pública —que incluyen organizaciones no gubernamentales de promoción de causas, iglesias, sindicatos y otras— entienden la función del ámbito jurídico en el respaldo de esas actividades y tienen grandes incentivos para apoyar una mayor asistencia jurídica que pueda ayudar a fomentar esas actividades de reforma de las leyes.

Descripción y análisis de los modelos de asistencia jurídica

En la siguiente sección se proporcionará una descripción y un breve análisis de los principales modelos de prestación de servicios de asistencia jurídica que se utilizan en el mundo. Se describirán ocho modelos, seguidos en la siguiente sección por una evaluación inicial de la capacidad potencial de cada uno con referencia a los criterios propuestos anteriormente.

Es difícil elaborar un informe completo de la situación internacional actual de los sistemas de asistencia jurídica a partir de las fuentes de datos existentes, porque los procedimientos empleados han atravesado cierta transición en los últimos diez años. En el apéndice de este capítulo se presenta un breve panorama general de los procedimientos de asistencia jurídica empleados en el mundo, y se resumen porciones pertinentes de una encuesta realizada en 1984 sobre las prácticas nacionales de asistencia jurídica que organizó y publicó la Asociación Internacional de Abogados en el *International Directory of Legal Aid* en 1985. Si bien este informe se redactó hace algunos años, el autor considera que la mayor parte de la información citada con respecto a las entidades nacionales que proporcionan asistencia jurídica, los tipos de servicios suministrados, los modelos primarios empleados y los mecanismos permisibles de honorarios de abogados es, en general, exacta y no se ha modificado.

MODELOS DE SERVICIOS DE ABOGADOS PRIVADOS

Muchos países utilizan principalmente varios modelos de servicios de abogados privados que prestan asistencia jurídica y facilitan el acceso a la justicia a personas de bajos ingresos. Entre estos países cabe mencionar a la mayoría de los países de Europa continental, Australia, la mayoría de las provincias canadienses y Nueva Zelandia. La operación específica de esos modelos —incluidos los servicios prestados y los mecanismos de financiamiento— varía considerablemente de un país a otro.

En este capítulo se utiliza el término “abogado”, en general, para referirse y describir a miembros de la profesión jurídica autorizados para prestar toda la gama de servicios jurídicos en un Estado, e incluye a los profesionales que prestan dichos servicios en el marco de una relación privada con el cliente, en el ámbito público en nombre de un organismo gubernamental, o como empleado de una firma privada con fines de lucro o de una organización que no persigue fines de lucro. En algunos países, los abogados se diferencian entre aquellos que están autorizados para comparecer ante los tribunales y los que redactan contratos, prestan asesoramiento y de otra manera guían y

representan a los clientes fuera de los foros judiciales (llamados respectivamente *barristers* y *solicitors* en Gran Bretaña, por ejemplo). En muchos países cuyo régimen jurídico se basa en el Derecho Romano y en algunas provincias canadienses, otros profesionales con formación jurídica llamados “notarios” o “escribanos públicos”, prestan varios servicios relativos a la transferencia y el registro de inmuebles, y quizá preparen testamentos, contratos y documentos de transmisión de derechos. Los servicios que prestan esos profesionales pueden formar parte de un sistema de asistencia jurídica y por lo tanto se incluyen en este capítulo al tratar, de manera general, el tema de los abogados, la profesión jurídica y los servicios jurídicos.

El mecanismo principal para obtener servicios jurídicos de abogados privados es un pago que el cliente efectúa al abogado, que puede adquirir la forma de un cargo específico por la transacción o el servicio o del número de horas trabajadas en nombre del cliente a una cuota determinada por hora. En algunos casos, los servicios son prestados por abogados privados sobre la base de honorarios determinados según normas establecidas por acción estatal o por el colegio de abogados, considerando ciertos factores como la índole y la complejidad del servicio y el asunto objeto de la controversia, la experiencia del abogado y la capacidad de pago del cliente, previéndose que algunos servicios podrán ofrecerse a personas de ingresos más bajos, al menos en lo referente a ciertos asuntos (por ejemplo, defensa penal y divorcio). En algunos de estos países, el Estado o el colegio de abogados prevén que los abogados presten algunos servicios en forma gratuita. Con frecuencia, los abogados limitan la prestación de servicios con honorarios reducidos o gratuitos a asuntos en los que determinan que existe mérito considerable para la cuestión objeto de la controversia para la cual se solicita el servicio.

En una minoría de países, entre ellos Argentina, Brasil, parte de Canadá (Colombia Británica, Manitoba y Quebec), Chile, Estados Unidos, Filipinas, India, Indonesia, Israel, Paraguay y Turquía, los abogados proporcionan asistencia jurídica en asuntos objeto de controversia que entrañan acciones para recuperar una propiedad o una indemnización monetaria y los honorarios se cobran únicamente si se gana el caso. Estos honorarios se fijan como un porcentaje del monto que se haya cobrado, pero el cliente no paga si pierde el juicio. Este mecanismo de pago de honorarios condicionado al resultado satisfactorio del caso es muy propicio para proporcionar servicios jurídicos a demandantes en aquellos casos en los que hay en juego una suma monetaria suficiente y que tienen una probabilidad razonablemente alta de éxito. Sin embargo, el mecanismo no resuelve las necesidades jurídicas de los acusados en dichas acciones, ni de las partes en demandas de menor cuantía o de los demandantes con pocas posibilidades de ganar el caso, ni tampoco las necesidades jurídicas que no involucren reclamos monetarios o acciones en el marco del derecho de familia.

En la mayoría de los países se prohíben estos mecanismos de pagos condicionados de honorarios porque se considera que restan objetividad profesional al abogado o por otras razones. No obstante, en unos pocos de esos países, entre ellos Gran Bretaña y Canadá, se está desarrollando lentamente o se está examinando una aplicación limitada de mecanismos y honorarios de esta índole. Por ejemplo, el Gobierno de Hong Kong estableció recientemente un “fondo contingente para asistencia jurídica” que pueden utilizar clientes de bajos ingresos en casos que involucran sumas monetarias con méritos potenciales. Los recursos se utilizarán para contratar a un abogado que los represente, fijándose el requisito de devolver la suma tomada del fondo al recibir la indemnización si se gana el caso. Se ha establecido una excepción limitada a la prohibición general de recurrir a este tipo de honorarios en el programa de asistencia jurídica de los Países Bajos, mediante el cual los clientes que reclaman indemnización por daños y perjuicios y que cubren los requisitos, pueden recibir un cupón provisional para obtener la representación de un abogado privado en el juicio, pero que perderá validez si se recibe una indemnización y con ella se pagan los honorarios del abogado.

En la mayoría de los países (con excepción de Chile, España y Estados Unidos), el tribunal puede imponer a la parte que pierde el litigio el pago de los honorarios de abogados y las costas jurídicas que haya incurrido la parte que lo ganó. Si bien normalmente se espera que las partes demandante y demandada paguen un anticipo de sus propios honorarios de abogados para iniciar el litigio y la defensa, este mecanismo de traslado del pago de honorarios proporciona cierta asistencia jurídica en cuestiones en litigio, pero adolece de la mayoría de las deficiencias descritas anteriormente para los mecanismos de pagos de honorarios condicionados al éxito del caso. El riesgo de pagar todos los honorarios de abogados puede desestimar a las personas (quizá particularmente a las de bajos ingresos) de entablar demandas, pero también puede ayudar a estimular las composiciones extrajudiciales. Si bien en Estados Unidos, en general, cada parte debe pagar los honorarios de su abogado independientemente del resultado del litigio, el traslado del pago de honorarios a favor de los demandantes que ganaron el caso está establecido en los estatutos federales o estatales para ciertas áreas de litigio, ejemplos de las cuales son el fraude contra los consumidores, la discriminación en el empleo y ciertas demandas contra el Estado.

Los países difieren también en la posibilidad de entablar litigios colectivos para llevar a juicio reclamos sustancialmente similares de numerosos demandantes o acusados en una sola acción judicial, y los ejemplos sobresalientes incluyen demandas relacionadas con la responsabilidad civil de un fabricante o el reclamo de una indemnización por daños y perjuicios contra una entidad gubernamental. Donde se permiten honorarios condicionados al

éxito del juicio, los abogados pueden entablar una demanda en nombre de quizá cientos o miles de litigantes en la cual está en juego un monto monetario cuantioso, aun cuando los daños y perjuicios que sufrió cada demandante individual sean menores. Estos casos brindan la oportunidad de recibir elevados honorarios si se gana el juicio.

Otra variación del modelo en el cual el cliente paga al abogado privado abarca distintas formas de seguro de responsabilidad jurídica y planes de servicios jurídicos prepagos. Estos mecanismos se describen por separado en una sección posterior.

Todos los enfoques que se han señalado suponen el reembolso privado (por el cliente o consumidor individual, la parte que pierda el litigio o un tercero que puede ser la aseguradora privada) de los servicios jurídicos prestados por abogados privados, o bien la prestación de algún tipo de asistencia jurídica no remunerado *pro bono* (expresión que se deriva de *pro bono publico* que significa “por el bien público”) por parte de abogados privados a personas indigentes. Muchos países también ofrecen asistencia jurídica a personas de pocos recursos en ciertos asuntos de defensa civil y penal proporcionando financiamiento gubernamental para pagar a los abogados privados que presten dichos servicios. Este es el modelo principal para asistir en casos de defensa civil y penal que se emplea en Gran Bretaña y Gales, Australia, la mayor parte de Canadá, los países escandinavos y los Países Bajos, por ejemplo, y es un componente sustancial en muchos otros sistemas nacionales de asistencia jurídica (incluida la representación para la defensa penal en muchos estados de los Estados Unidos).

En prácticamente todos estos países, el pago con fondos públicos de los servicios jurídicos prestados por abogados privados es considerablemente inferior a los honorarios privados en vigor. Por lo general, los requisitos financieros para poder recibir asistencia jurídica están fijados por estatutos o reglamentos administrativos, y muchos programas consideran el ingreso y los recursos familiares (ahorro, propiedades, etc.) y el gasto estimado de los servicios jurídicos solicitados. En el marco de algunos programas nacionales se presta asistencia jurídica a las personas que reúnen los requisitos en forma gratuita, o mediante el pago de una pequeña cuota, en tanto que otros programas (incluidos los de los Países Bajos, donde casi la mitad de la población adulta tiene derecho a recibir asistencia jurídica con subsidio gubernamental) se exige un copago variable para cubrir el pago de los honorarios de abogados a las personas con mayor solvencia económica.

Existen varios sistemas para estructurar y administrar la asistencia jurídica prestada por abogados privados con subsidio gubernamental. Dos de los sistemas más comunes incluyen un programa de certificación o cupones (llamado frecuentemente “*judicare*” en los Estados Unidos, por su similitud con

el programa *Medicare* de asistencia médica social financiada por el Estado) y un programa de “abogados de turno” o “abogados por día”. En el primero, las personas de bajos recursos que necesitan servicios jurídicos para resolver un problema que reúne los requisitos para recibirlos (y respecto al cual se hayan determinado los méritos de la pretensión o la defensa) son referidas a un abogado privado que participa en el programa, o se les permite seleccionar a cualquier abogado que acepte el nivel de honorarios establecidos para el servicio solicitado. Una vez prestado el servicio aprobado, el abogado recibe su remuneración por intermedio del programa financiado con fondos públicos. Los honorarios pueden fijarse por tipos de servicio efectuado (por ejemplo, un monto específico por un divorcio no contencioso) o por horas, con sujeción a ciertos topes independientemente del tiempo que haya dedicado. Con frecuencia, estos mecanismos son parte de un programa nacional administrado localmente, que puede ser de tipo gubernamental o pertenecer a una fundación o asociación de abogados. En algunos casos existe un programa un poco menos formal mediante el cual los jueces refieren a personas indigentes que se presentan ante ellos y que requieren asistencia jurídica, y los abogados que los atienden envían la factura por los servicios al tribunal, para su revisión y pago. En los programas de “abogados de turno”, el tribunal o la entidad local de asistencia jurídica paga a un abogado privado honorarios diarios para que se presente en el tribunal y proporcione asesoría, orientación y representación a personas indigentes que se presenten sin defensa al tribunal ese día. Como en el caso del programa “*judicare*”, estos servicios se prestan a cambio de honorarios diarios inferiores a los que cobran normalmente los abogados privados. Esta asistencia jurídica “por día” forma parte del sistema de servicios jurídicos que se emplea en muchos países (por ejemplo, Canadá, Inglaterra, los Países Bajos y Suecia), frecuentemente en combinación con otros modelos. Puede ser un enfoque razonablemente conveniente y eficiente para ayudar a las personas indigentes en los litigios, aunque en general no cubre otras necesidades jurídicas fuera del tribunal. Incluso en asuntos sujetos a controversia, este sistema no presta servicios previos al litigio a las partes a fin de que resuelvan el asunto antes del juicio, ni los asiste en la presentación de información y pruebas, ni los ayuda a encontrar, preparar y traer testigos al tribunal (a menos que los tribunales normalmente concedan aplazamientos de la audiencia para permitir dichos servicios en casos pertinentes). No obstante, los tribunales parecen apreciar los sistemas de abogados de turno, porque pueden ayudar a imprimir más eficiencia al juicio.

El programa “*judicare*” y otros modelos que utilizan financiamiento público para el pago de los honorarios de abogados privados por los servicios de asistencia jurídica prestados tienen ventajas y desventajas. Muchos países cuentan con un número suficiente de abogados que están, en principio,

interesados en prestar dichos servicios a honorarios reducidos como parte del ejercicio de su profesión, y que tienen la capacidad de proporcionar asistencia competente en muchos de los tipos de asuntos jurídicos civiles y penales que comúnmente afectan a personas de ingresos bajos y medianos en esos países. Los servicios jurídicos privados parecen haber demostrado cierto éxito en algunos países europeos y en provincias canadienses porque ayudan a obtener niveles relativamente altos de financiamiento del Estado. En general, estos modelos no son muy eficientes para promover una reforma legislativa o defender causas de política pública, ni para prestar asistencia en cuestiones que atañen particularmente a las personas de bajos ingresos, poblaciones indígenas y otras minorías en situación desventajosa, además de que los abogados privados no residen en comunidades de bajos ingresos ni en zonas rurales.

SEGURO DE RESPONSABILIDAD JURIDICA Y SERVICIOS JURIDICOS PREPAGADOS

En el marco de un seguro de responsabilidad jurídica —que existe en la mayoría de los países para diferentes actividades sujetas a riesgo como la operación de vehículos automotores, la realización de actividades empresariales y la prestación de servicios médicos y otros servicios profesionales— los particulares y las empresas pueden obtener pólizas de seguro privadas que incluyen cobertura para la representación jurídica en caso de que deban iniciar una acción jurídica de indemnización por daños y perjuicios o defenderse de una acción entablada contra ellos. Más del 80% de la población sueca está amparada por un seguro de responsabilidad jurídica porque así lo exigen las leyes nacionales, en comparación con aproximadamente el 50% de la población alemana. La mayoría de los conductores autorizados de Estados Unidos deben tener, por exigencia de la ley, un seguro de automóviles como condición para el registro de su vehículo. En esos casos la asistencia jurídica está contemplada en el seguro, el costo se distribuye entre toda la población asegurada y las compañías de seguros negocian la remuneración de los abogados. Estas compañías pueden recibir grandes descuentos en honorarios de abogados a cambio del alto volumen de negocios garantizados. Las agrupaciones de compañías de seguros desarrollaron prácticas de gestión para prestar asistencia jurídica muy eficiente en su ámbito de práctica mediante la especialización, la automatización, el empleo intensivo de auxiliares de profesionales, normas de composición aceptadas por el ramo y otros enfoques.

En un número considerablemente menor de países, entre los que figura Estados Unidos, en los últimos años ha evolucionado una nueva forma de seguro prepago de responsabilidad jurídica general que proporciona servicios jurídicos

para una amplia gama de asuntos, que pueden incluir asesoría y orientación básica sobre problemas personales y de pequeñas empresas, redacción de testamentos y administración de sucesiones, redacción y ejecución de contratos, negociación y litigación de divorcios, trámite de adopciones, y representación en casos de defensa penal en algunas cuestiones limitadas. Este tipo de seguro de responsabilidad jurídica prepagado comenzó a ofrecerse inicialmente como prestación grupal a los afiliados a sindicatos y miembros de otras organizaciones (cabe mencionar en particular el Plan de Servicios Jurídicos de los Trabajadores Automotrices Unidos en Estados Unidos y Canadá), pero actualmente se ofrece en el mercado privado principalmente a una clientela de clase media. En algunos países sudamericanos existen o se están formulando planes similares de seguro prepagado. También en este tipo de seguro, las agrupaciones de aseguradoras han impuesto normas de ahorros de costos y de eficiencia. El autor no está actualmente enterado del funcionamiento de un programa de seguro de responsabilidad jurídica prepagado con subsidio gubernamental para personas de bajos ingresos, similar a los distintos programas de asistencia médica social de los gobiernos de Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña y otros países, pero cree que este tipo de modelo merece consideración por ser un método que proporciona una amplia gama de asistencia jurídica bajo la reglamentación y el examen del gobierno, y que cuenta con algunas características que podrían contener costos y funcionar con eficiencia si el público y la profesión jurídica aceptan cierto grado de administración y control burocráticos.

El plan más sencillo de servicios jurídicos es el de descuento grupal. En este mecanismo, se refiere a un miembro del grupo a un abogado o despacho recomendado por los directivos del grupo. El abogado proporciona servicios de asesoría y consulta gratuitos o a bajo costo, además de servicios adicionales conforme a una lista acordada de honorarios o con ciertos descuentos.

La mayoría de los planes de servicios jurídicos prepagados son un poco más complejos que el plan de descuento grupal. El “plan de acceso” proporciona generalmente un servicio básico de asesoría y consulta jurídica por teléfono. Este servicio también puede incluir breves consultas en el despacho, la preparación o la revisión de un documento jurídico sencillo, como un testamento, la redacción de cartas breves o llamadas telefónicas a la parte adversaria. Si se requieren servicios adicionales, el miembro del plan es referido a un abogado local que ha acordado por anticipado proporcionar dichos servicios a honorarios más bajos.

Los planes más completos de servicios jurídicos prepagados están diseñados para cubrir del 80% al 90% de las necesidades de una persona promedio en un año dado. En el plan integral, una vez pagada la prima, puede disponerse de los beneficios sin cargos adicionales, salvo los deducibles y los copagos que pueden aplicarse a ciertos tipos de servicios.

Un plan integral puede proporcionar servicios de acceso, es decir, asesoría e información jurídica por teléfono, más cobertura para una amplia variedad de actividades. El plan integral depende mucho de los principios de distribución de riesgos y supone que sólo una cierta proporción de los miembros afiliados van a utilizar realmente los servicios durante el año.

Los beneficios pueden especificarse en función del tipo de problemas jurídicos cubiertos o del tipo de servicios de abogados que cubre el plan. Por ejemplo, un plan puede proporcionar cobertura completa para problemas relacionados con testamentos y sucesiones, la compra o venta de un inmueble, disputas de consumidores, divorcios indisputados y problemas entre arrendadores y arrendatarios, así como cobertura parcial para cuestiones vinculadas con accidentes de tránsito y otros delitos penales. Otro plan puede cubrir asesoría y consulta jurídica ilimitada por teléfono y una cierta cantidad de servicios realizados por el abogado en el despacho, cobrando a los participantes montos adicionales para cuestiones que involucren procesos administrativos y judiciales.

Todos los planes tienden a limitar la cobertura de alguna manera para controlar los costos. Los límites de la cobertura pueden especificarse en términos monetarios o del número de horas de dedicación del abogado que cubrirá el plan. De otra manera, podrán especificarse cada uno de los servicios que el plan cubrirá o proporcionará, independientemente del costo o el tiempo dedicados. Podrán aplicarse deducibles y copagos a algunos beneficios a fin de limitar el costo del plan y desalentar su uso sin razones justificadas.

Como en otros mecanismos similares a los seguros, un administrador se ocupa de las finanzas del plan, cobra las aportaciones, afilia a los miembros, proporciona descripciones y formularios, procesa y paga las indemnizaciones y presenta los informes que exigen las entidades regulatorias. Además, el administrador establece y mantiene mecanismos de quejas para atender las necesidades de los afiliados al plan y los prestadores de servicios que puedan tener una disputa con respecto a la cobertura, las reglas o las indemnizaciones previstas en el plan.

Las personas se afilian a un plan de servicios jurídicos en forma “voluntaria” o como parte de un “grupo verdadero”. En el modelo voluntario, cada persona decide si desea afiliarse al plan y pagar la cuota de miembro o la prima del seguro. Cuando se trata de un grupo verdadero, cada uno de los integrantes queda automáticamente afiliado en virtud de su pertenencia al grupo. El mejor ejemplo de este último mecanismo sería el del empleador que decide otorgar, como una prestación, servicios jurídicos a todos sus empleados.

En el caso de un modelo de afiliación voluntaria, la tasa que deberán pagar los afiliados que solicitan servicios será dos a cuatro veces más alta en los primeros años que si se trata de un grupo verdadero. Esto se debe a que la

mayoría de las personas que optan por acogerse a un plan de servicios jurídicos prepagados voluntariamente tienen una necesidad inmediata de dichos servicios o prevé tenerla próximamente. En el caso de un grupo verdadero, algunos miembros tendrán problemas jurídicos inmediatos, en tanto que otros quizá nunca recurran a los servicios de un abogado.

El plan de servicios jurídicos prepagados puede funcionar sin un sistema de proveedores. La póliza más sencilla de seguro promete reembolsar a su titular los gastos incurridos en servicios jurídicos conforme a una lista establecida de beneficios. El titular de la póliza contrata por su cuenta a un abogado, y una vez recibidos los servicios, paga los honorarios y envía una solicitud de reembolso a la compañía aseguradora.

No obstante, actualmente muy pocos planes funcionan de esta manera y en casi todos los casos existe algún tipo de sistema que organiza a los abogados en un grupo de proveedores de servicios por contrato. Este panel puede estar integrado por un abogado o un equipo de abogados que convienen en aceptar los términos y condiciones en los cuales funciona el plan.

En algunos planes, un despacho o un pequeño grupo de despachos de cada estado, contratados específicamente para este servicio, brindan asistencia jurídica por teléfono. Los afiliados al plan son referidos a despachos locales para obtener la representación jurídica adicional que necesiten. En otros planes se celebran contratos con abogados que puedan ocuparse de todos los servicios cubiertos, inclusive de la asistencia jurídica por teléfono.

Por lo general, los planes de servicios jurídicos exigen que los abogados tengan cierta experiencia y cumplan con otros criterios para poder prestar servicios. Los requisitos más comunes son contar con un seguro de responsabilidad profesional, un horario cómodo de atención al público y un sistema telefónico adecuado. Algunos planes necesitan especialistas en ciertas ramas del derecho, pero la mayoría se centran en la contratación de profesionales con experiencia general de la zona geográfica donde residen los afiliados.

Modelos de servicios de abogados de planta

Después de los modelos de servicios de abogados privados (que siguen siendo los sistemas predominantes de servicios generales de asistencia jurídica en la mayor parte del mundo), los programas de servicios de abogados de planta le siguen en importancia. Los despachos jurídicos que ofrecen servicios de abogados de planta constituyen el principal sistema de asistencia jurídica a los indigentes en Estados Unidos, donde muchos estados también recurren a oficinas de defensores públicos de planta para representar a personas de bajos

ingresos en procesos penales. En Quebec, estas oficinas proporcionan más de la mitad de los servicios en asuntos civiles (y una proporción menor de los servicios de defensa penal). Algunos países recurren principalmente a estas oficinas para la representación civil o penal (por ejemplo, Irlanda), en tanto que en muchos otros países o provincias (como los Países Bajos, otras provincias canadienses, partes de Australia, Indonesia, Israel, Paraguay, Suecia, Filipinas, Gran Bretaña y Corea) desempeñan una función proporcionalmente menor y trabajan con varios modelos de servicios de abogados privados, centros de servicios jurídicos de facultades de derecho, organizaciones no gubernamentales de promoción de causas jurídicas, abogados empleados por el gobierno y otros programas.

Estados Unidos estableció el programa de abogados de planta más completo del mundo para prestar asistencia a personas de bajos ingresos. Este programa, que actualmente depende de una entidad nacional creada por el Congreso —la Corporación de Servicios Jurídicos (Legal Services Corporation – LSC)— comenzó a mediados de los años sesenta poniendo acento en la “reforma legislativa” (sentando los cimientos de un constante conflicto político) y evolucionó en diseños más recientes hasta convertirse en un sistema que facilita el “acceso a la justicia”. En este capítulo se resumen el desarrollo y la operación de la LSC, que ejemplifica el modelo de servicios de abogados de planta (y, sobre todo durante la fase inicial como Oficina de Oportunidad Económica de Estados Unidos, constituye un modelo de reforma legislativa “de interés público”)¹. El capítulo describe otros ejemplos de las operaciones de este modelo que forma parte de los sistemas de servicios mixtos en los estudios de casos de asistencia jurídica en los Países Bajos y en las provincias canadienses de Quebec y Ontario.

Los orígenes del programa de servicios jurídicos estadounidense se remontan al establecimiento de la Sociedad Alemana de Asistencia Jurídica en la Ciudad de Nueva York en 1876, cuyo objetivo inicial era ayudar a los inmigrantes alemanes en cuestiones civiles y penales. Durante los siguientes 89 años, las oficinas de asistencia jurídica de Estados Unidos estuvieron respaldadas principalmente por asociaciones de abogados y entidades de beneficencia privadas, las cuales para 1965 prestaban apoyo a 236 organizaciones locales de asistencia jurídica. Esto equivalía a 400 abogados trabajando en jornada completa que prestaban asistencia en asuntos civiles y penales a más de 50 millones de estadounidenses indigentes.

¹Esta descripción se ha tomado de Robert Rhudy, *Comparing Legal Services to the Poor in the United States with Other Western Countries: Some Preliminary Lessons*, 5 *Maryland Journal of Contemporary Legal Issues* 223 (1994), cuyo texto se ha condensado, editado y actualizado ligeramente.

Durante los primeros años de la década de los sesenta, la Fundación Ford y otras fundaciones privadas establecieron un pequeño número de despachos modelo de servicios jurídicos en asuntos civiles para un gran número de personas de bajos recursos de zonas urbanas. Estos “despachos jurídicos vecinales” se centraban en la educación jurídica comunitaria y en actividades de reforma legislativa, y se convirtieron en los prototipos del primer programa de servicios jurídicos con financiamiento federal. El programa fue establecido en 1965 por la Oficina de Oportunidad Económica (OEO) de Estados Unidos como parte de la iniciativa “Guerra a la pobreza” del Presidente Lyndon Johnson para ayudar a eliminar las causas y los efectos de la pobreza. Para 1974 el programa proporcionaba financiamiento a más de 850 despachos de servicios jurídicos, estatales y locales en más de 200 ciudades y pueblos de todo el territorio nacional, en los cuales trabajaban 2660 abogados y personal auxiliar.

El Programa de Servicios Jurídicos de la OEO estableció las estructuras primarias de las relaciones federales y locales que existen hasta la fecha. La entidad federal no trabajaba con las unidades gubernamentales estatales o locales, sino que otorgaba donaciones a organizaciones locales de abogados sin fines de lucro para que proporcionaran servicios jurídicos en materia civil a personas indigentes dentro de una zona geográfica y política dada (existían de uno a más de veinte programas por estado), y normalmente se concedía sólo una donación por zona. Las donaciones de la OEO se otorgaban sobre bases anuales a las organizaciones que convenían en cumplir ciertas obligaciones impuestas por la OEO de proporcionar asistencia jurídica que destacaban la representación de organizaciones clientes y la lucha contra las causas y los efectos de la pobreza. Además, la OEO exigía la participación de personas de pocos recursos en las juntas directivas de las organizaciones que recibían las donaciones, alentaban la prestación de servicios a organizaciones de personas pobres y exigían atención para impartir educación jurídica comunitaria y emprender actividades jurídicas preventivas. Si bien muchas de las organizaciones acreedoras de las donaciones eran despachos locales controlados por la asociación de abogados ya existente (que previamente habían prestado servicios en casos individuales más tradicionales, a menudo por abogados privados a honorarios reducidos), otras fueron creadas en respuesta a la filosofía jurídica de la OEO y al nuevo financiamiento federal.

Además de estos programas de servicios vecinales, el programa de la OEO concedió cuantiosas donaciones a centros nacionales de respaldo especializados en determinados ámbitos (como la vivienda y la reforma del sistema de bienestar social) o en un grupo específico de clientes, entre ellos los ancianos y los indígenas. Estos centros iniciaron actividades nacionales de defensa de los intereses de estos grupos mediante litigios y representación de entidades legislativas o administrativas, procurando desarrollar la pericia que

habían adquirido los programas vecinales. Asimismo, se concedieron donaciones a algunos centros modelo que realizaban funciones similares a nivel estatal. Prácticamente todos estos programas (oficinas vecinales, centros de apoyo nacionales y estatales, etc.) empleaban abogados de planta en jornada completa.

Durante la breve historia del programa, los abogados que prestaban servicios jurídicos financiados por la OEO representaron con gran vigor y dinamismo a los clientes de pocos recursos ante tribunales, dependencias y legislaturas estatales y federales contra arrendadores, instituciones financieras, sociedades anónimas y especialmente gobiernos estatales y el gobierno federal. Su labor dio lugar a un conjunto de leyes sobre la pobreza en Estados Unidos. Se lograron fallos judiciales que crearon nuevos derechos o ampliaron los derechos de los arrendatarios, los beneficiarios de los programas de asistencia social, las personas endeudadas, los trabajadores agrícolas migratorios y muchos otros grupos de personas de bajos ingresos. Earl Johnson, Jr., que dirigió el Programa de Servicios Jurídicos de la OEO durante 1966-68 y actualmente es magistrado del Tribunal de Apelaciones de California, escribió en 1978:

“En los 89 años de historia del movimiento de asistencia jurídica, de 1876 a 1965, ni un sólo abogado de planta había elevado un caso hasta la Corte Suprema de Estados Unidos. Sin embargo, en sólo cinco años —de 1967 a 1972— se sometieron 219 casos en los que estaban en juego los derechos de los pobres: en 136 se dictó sentencia sobre el fondo de la cuestión y 73 fueron resueltos favorablemente”. (*Earl Johnson, Jr., Justice and Reform: The Formative Years of the American Legal Services Program* (1978), pág. 189).

Los éxitos recogidos por estos abogados financiados por la OEO enfrentaron rápidamente una fuerte oposición en muchos frentes y actividades iniciadas por los estados o por el Congreso de Estados Unidos para restringir drásticamente o eliminar en su totalidad el programa, el que continuó hasta fines de los años sesenta y principios de los setenta. La Ley de la Corporación de Servicios Jurídicos de 1974 fue la culminación de los esfuerzos encaminados a aislar de las presiones políticas el programa de servicios jurídicos federales en tanto se confrontaban algunas de las críticas a las actividades de reforma legislativa. La Corporación de Servicios Jurídicos, sucesora del programa de la OEO, es una entidad autónoma sin fines de lucro, que no pertenece a ninguna dependencia federal, y está dirigida por un consejo directivo integrado por 11 miembros. Los directores son nombrados por el Presidente de Estados Unidos y confirmados por el Senado por períodos de tres años. No más de seis integrantes del directorio pueden pertenecer al mismo partido político. La Ley de la Corporación de Servicios Jurídicos exige la participación en el

directorio de personas que reúnen los requisitos para recibir dichos servicios, y en todos los directorios han participado dos miembros de esas características; el resto de los miembros son abogados. El directorio (que trabaja sin recibir remuneración) selecciona al presidente que oficia como funcionario ejecutivo en jefe y contrata y dirige al resto del personal de la sociedad. La LSC presenta anualmente su informe de actividades al Presidente y al Congreso de Estados Unidos, recibe del Congreso asignaciones presupuestarias anuales para sus actividades, adopta regulaciones y efectúa y revisa donaciones para servicios jurídicos.

Continuando la función previa de la OEO, la Ley no permite que la LSC proporcione directamente asistencia jurídica a personas indigentes, pero la faculta para efectuar donaciones y celebrar contratos con organizaciones, abogados u otras entidades que no persiguen fines de lucro, para la prestación de servicios de asistencia en materia civil a personas de bajos ingresos en Estados Unidos y sus territorios. La LSC puede efectuar donaciones para servicios básicos, donaciones a favor de grupos específicos de clientes (por ejemplo, indígenas, trabajadores agrícolas migratorios, etc.) y (hasta que el Congreso enmendó su esquema de financiamiento en 1996) a favor de centros nacionales o estatales de apoyo. Además, puede realizar investigaciones, impartir capacitación, brindar asistencia técnica y realizar otras actividades con el objeto de respaldar, mejorar y ampliar los servicios jurídicos en materia civil a los pobres. A semejanza del programa precedente de la OEO, la LSC no tiene prácticamente relación alguna con entidades gubernamentales estatales ni locales.

Los programas que reciban fondos de la LSC deberán constituir también un consejo directivo integrado principalmente por abogados, pero debe incluir por lo menos un tercio de clientes que reúnan requisitos para recibir servicios. Las asociaciones locales de abogados, los programas de acción comunitaria, las organizaciones que reciben servicios y otras entidades seleccionan entre sus miembros a los integrantes del directorio. La mayoría de ellos deben ser abogados nombrados por las juntas directivas de las asociaciones estatales o locales de abogados en la zona donde se ejecuta el programa. Dado que la LSC nunca ha recibido financiamiento adecuado para atender más que un pequeño porcentaje de las necesidades, la Ley de la LSC y la reglamentación posterior exigen que el directorio del programa acreedor a la donación establezca prioridades para determinar qué tipos de asuntos, casos o personas recibirán asistencia jurídica.

La Ley también incluye una amplia lista de restricciones a la LSC y a los programas que reciben donaciones con respecto a actividades que habían generado fuerte oposición cuando eran realizadas por los despachos de servicios jurídicos financiados por la OEO. Algunas restricciones son lisa y llanamente

prohibiciones de realizar ciertos tipos de actividades, como la participación en cuestiones políticas y en manifestaciones, o prohibiciones de intervenir en cuestiones de fondo como el transporte de escolares a otras escuelas para facilitar la integración racial, y los litigios vinculados con el aborto. Otras restricciones establecen requisitos y procedimientos específicos respecto a la prestación de ciertos servicios a clientes, como la representación en juicios colectivos y la defensa de causas legislativas o administrativas. Sin embargo, en general, la Ley de 1974 siguió incluyendo una amplia gama de cuestiones jurídicas y tipos de servicios que podían prestarse, y todo intento del Congreso para reducir las actividades de defensa de políticas y reforma legislativa tuvieron efectos muy limitados hasta los años noventa.

La Ley preveía claramente un cambio de foco del Programa de Servicios Jurídicos de la OEO, que se centraba en la reforma legislativa, hacia un mayor hincapié en facilitar el acceso a la justicia. En 1976, el Consejo Directivo que acababa de asumir el mando adoptó una norma de “acceso mínimo” para lograr esta meta y para justificar un mayor financiamiento federal del programa. El “acceso mínimo” era una propuesta de proporcionar y distribuir equitativamente un abogado cuyo sueldo estaba financiado por la LSC por cada 5.000 personas de bajos ingresos en todo el país. La propuesta de acceso mínimo fue aprobada por el Congreso, y las asignaciones presupuestarias de la LSC aumentaron de US\$91 millones en el ejercicio fiscal 1976 a US\$321,3 en el ejercicio fiscal 1981, año en el cual esencialmente se había logrado la meta del “acceso mínimo”.

Es importante entender que el “acceso mínimo” no tenía por objeto asegurar la asistencia jurídica a ninguna persona ni a ningún asunto específico en ninguna parte de Estados Unidos. Era simplemente una fórmula de financiamiento para asignar fondos a programas de servicios jurídicos a fin de contratar abogados en una proporción mínima de 1/5.000. (En comparación, la proporción actual entre el número total de abogados y la población de Estados Unidos es de aproximadamente 1/335). Cada programa que recibía una donación de la LSC tenía que establecer prioridades e indicar qué tipos de clientes y cuestiones legales recibirían qué forma y nivel de servicio, sin establecer un derecho al servicio para ningún individuo.

Para 1981, la LSC concedía donaciones anuales a 323 programas de servicios jurídicos sin fines de lucro, que consistían en 290 programas básicos y 33 donaciones especializadas (para servicios a inmigrantes e indígenas, por ejemplo) a oficinas ubicadas en los 50 estados, el Distrito de Columbia, las Islas Vírgenes estadounidenses, Puerto Rico, los territorios en fideicomiso de Micronesia, y Guam. Durante ese año, estos programas dieron empleo a 6218 abogados y 15.293 auxiliares en 1425 oficinas que proporcionaban asistencia jurídica en poco más de 1,2 millones de asuntos.

En 1980 se redujo el financiamiento federal para la LSC, lo que dio como resultado una sensible reducción en los niveles de dotación de personal de “acceso mínimo” y una disminución de los servicios jurídicos. En este período también cesó prácticamente el desarrollo de la política nacional de servicios jurídicos como resultado del estancamiento causado por las tensiones entre las personas nombradas por el Presidente Reagan para integrar la LSC por un lado, percibidas como hostiles al programa, y los beneficiarios de donaciones de la LSC, la Asociación Americana de Abogados, los abogados que prestaban servicios jurídicos y el Congreso de Estados Unidos, por el otro. Las asignaciones presupuestarias para la LSC se elevaron de US\$308,5 millones en el ejercicio fiscal 1989 a US\$357 millones en el ejercicio fiscal 1993 y a US\$400 millones para el ejercicio fiscal 1995, bajo un Congreso demócrata, pero volvieron a bajar en el Congreso controlado por los republicanos al nivel actual correspondiente al ejercicio fiscal 1998 de US\$283 millones, muy por debajo de los US\$321 millones correspondientes al ejercicio fiscal 1981 tras ajustar en función de la inflación y de los incrementos en la población pobre.

Este estancamiento y la reducción de los servicios jurídicos federales durante los años 80 estimularon cierta evolución positiva en los servicios de abogados voluntarios y en la política de servicios jurídicos a nivel estatal. A raíz de la iniciativa de la Asociación Americana de Abogados de ampliar los servicios voluntarios *pro bono* de abogados privados, se estima que actualmente participan unos 135.000 abogados en programas estatales y locales en cooperación con beneficiarios de donaciones de la LSC para prestar servicios jurídicos en materia civil a los indigentes. Además, desde 1981, se establecieron en todos los estados y en el Distrito de Columbia programas de financiamiento con los intereses de cuentas fiduciarias de abogados (IOLTA) para ayudar a financiar actividades de servicios jurídicos en materia civil dentro de esas jurisdicciones. Estos programas constituyen la segunda fuente más importante de financiamiento en Estados Unidos, después de la LSC, para costear servicios de asistencia jurídica a los pobres, y concede anualmente donaciones de hasta US\$100 millones a beneficiarios de la LSC y otros programas.

En este período también se incrementaron considerablemente otros programas de financiamiento de servicios jurídicos de gobiernos estatales y locales. En 1981, el financiamiento de gobiernos estatales y locales a beneficiarios de la LSC ascendió a un total de aproximadamente US\$5 millones, incrementándose a aproximadamente US\$50 millones por año para 1990 y a más de US\$100 millones por año para 1998. Las nuevas organizaciones estatales que administran los fondos IOLTA y otros ingresos generados por los estados desempeñan actualmente una función importante en el desarrollo de servicios jurídicos en muchos estados, y participan activamente en el financiamiento de los servicios, la transmisión de innovaciones, la concesión de donaciones, el

seguimiento y el desarrollo de políticas. En 1981 no existía esta actividad estatal tan intensa.

Pese a los casi 30 años de financiamiento federal y a los esfuerzos estatales más recientes para brindar servicios jurídicos en materia civil a personas indigentes en Estados Unidos, la mayoría de los pobres no reciben la asistencia jurídica que necesitan. En estudios recientes efectuados a nivel estatal y nacional se llegó uniformemente a la conclusión de que los recursos y procedimientos de los programas actuales satisfacen menos del 20% de las necesidades de asistencia jurídica en materia civil de los pobres.

En general, se considera que el modelo de servicios de abogados de planta tiene el potencial de una mayor especialización en problemas jurídicos singulares de las personas de bajos ingresos y subgrupos específicos (por ejemplo, agricultores, indígenas, menores, etc.) y de ser más idóneo para las actividades de reforma legislativa. También puede emplearse para establecer servicios en lugares que los abogados privados no atienden. Sin embargo, en Estados Unidos, el sistema no logró generar el respaldo gubernamental requerido para conseguir el nivel de financiamiento público que reciben en otros países los sistemas *judicare* de abogados privados. Un importante impedimento al financiamiento en Estados Unidos probablemente ha sido el énfasis inicial que se hizo en la reforma legislativa, que engendró una oposición política que continúa hasta la fecha. En todo sistema de servicios de abogados de planta, se deberá procurar establecer sistemas de gestión que aseguren niveles razonables de productividad.

Modelo de clínicas jurídicas de las facultades de derecho

En muchos países del mundo, entre ellos Canadá, Colombia, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Gran Bretaña, Guatemala, India, Nepal, los Países Bajos, Panamá, Sudáfrica, Sri Lanka y Suecia, se proporcionan servicios jurídicos en cuestiones civiles (y defensa en lo penal en mucho menor grado) mediante centros de servicios jurídicos organizados en facultades de derecho, llamados clínicas jurídicas. Estos centros tienen dos propósitos: (1) la formación de estudiantes de derecho en distintas aptitudes prácticas bajo la dirección de profesores o abogados profesionales mediante servicios directos a los clientes en un ambiente controlado; y (2) la prestación de servicios a clientes. En la mayoría de los sistemas de las facultades de derecho, el propósito fundamental del centro es educacional y se exige, como requisito, mantener una razón relativamente baja entre estudiantes y profesores y entre clientes y estudiantes, lo que significa que otros modelos prestan la mayoría de los servicios o funciones de asistencia jurídica con mayor eficiencia y menor costo. Si bien los estudiantes de derecho son relativamente “económicos”, en general son ineficientes en

comparación con abogados más experimentados (y costosos) y exigen un mayor nivel de supervisión. Cuando se incrementa sustancialmente la proporción entre estudiantes y supervisores para prestar servicios a un mayor número de personas, surgen inquietudes en torno al control de la calidad de la labor del estudiante. Estos centros pueden proporcionar una gama general de servicios en cuestiones habituales de defensa penal o civil o (con más frecuencia) se centran en ciertas cuestiones jurídicas (divorcio, derecho a recibir pensión por incapacidad, disputas entre arrendadores y arrendatarios, etc.) o poblaciones de clientes (mujeres, niños, indígenas, inmigrantes, etc.).

Aparentemente, es en Estados Unidos donde más atención se ha prestado a este tipo de modelo. Más de la mitad de las 174 facultades de derecho del país, cuyo crecimiento y desarrollo más vigorosos datan de apenas los últimos años de la década de 1960, han organizado clínicas jurídicas en el ámbito civil y emplean a aproximadamente 400 profesores o abogados supervisores en jornada completa que dirigen una amplia gama de programas de derecho de familia, justicia juvenil, defensa de los derechos de los discapacitados, derechos públicos, problemas de vivienda, ciudadanos de la tercera edad y otros programas. El financiamiento procede principalmente de los ingresos tradicionales de las facultades de derecho (es decir, matrícula, financiamiento del Estado, contribuciones privadas) además de aproximadamente US\$15 millones anuales que aporta el Departamento de Educación de Estados Unidos, alrededor de US\$1 millón en donaciones anuales de fundaciones IOLTA, donaciones de fundaciones privadas y cerca de US\$1 millón al año de la LSC en el período 1984–94. (Véase *Legal Services Corporation*, 1992; Trubek, 1994).

Muy pocas facultades de derecho de Estados Unidos exigen experiencia en centros de servicios jurídicos, internados, servicio social u otras formas de experiencia estructurada y supervisada de interés público como condición para otorgar el título profesional. Un pequeño número de directores y profesores de facultades de derecho han ayudado a establecer programas similares en otros países, y entre ellos se cuentan algunos abogados hispano-parlantes que tienen particular interés en América Latina.

Un programa que merece atención por quienes se interesen en ampliar los servicios de las clínicas jurídicas de las facultades de derecho en un país en desarrollo es el de la Facultad Nacional de Derecho de la Universidad de la India en Bangalore, iniciado en 1986 por el Consejo de Abogados de la India como “instituto modelo que será pionero de las reformas en educación jurídica... (y)... establecerá un programa de educación jurídica de pertinencia social y competencia profesional” (Menon, 1996). Menon, el decano, informó que el plan de estudios ponía especial acento en los problemas de la pobreza, las carencias socioeconómicas originadas en el sistema de castas, la discriminación contra la mujer y el impacto de largos períodos de régimen colonial. La facultad

de derecho envía a los estudiantes a trabajar dos meses al año en diferentes ONGs, despachos de abogados, empresas, partidos políticos, oficinas gubernamentales y centros de activistas sociales para que entiendan cómo es la labor jurídica en diferentes situaciones. Todos los años se organiza una competencia sobre reforma legislativa a nivel comunitario para ayudar a desarrollar aptitudes reformistas y alentar el interés en la ingeniería social mediante la aplicación de la ley. La facultad también promueve distintas actividades de extensión en materia de asistencia jurídica a distintos entornos comunitarios e institucionales en favor de los niños, los prisioneros, los intereses de los consumidores, los derechos humanos, la reforma asistencial y otras cuestiones.

Si bien en general los centros organizados por las facultades de derecho se dedican a prestar un servicio a clientes individuales, algunos de los que funcionan en Estados Unidos y otros países, han emprendido actividades de reforma legislativa en distintas esferas con el objeto de formular nuevas políticas públicas. No obstante, cuando las facultades de derecho dependen del financiamiento del Estado o de otro tipo de respaldo, y los cambios que se procuran son contrarios a las direcciones estatales predominantes, las actividades de reforma legislativa tienden a ser mínimas. (Véase Kharel, 91–95). El profesor Kharel afirmó, al comentar un juicio en defensa del interés público sobre discriminación contra la mujer que logró elevarse hasta la Corte Suprema de Nepal con la asistencia de un centro de servicios jurídicos de la Universidad de Tribhuvan, Nepal:

“En Nepal, el 97% del presupuesto de la Universidad de Tribhuvan procede del gobierno. Por el hecho de ser empleado de esa institución, es realmente difícil obtener respaldo de una autoridad superior de la Universidad o de la facultad para iniciar juicios en defensa del interés público contra el gobierno. El concepto de libertad académica se aplica solamente en teoría. Cualquier docente involucrado seriamente en dichas actividades recibe amenazas explícitas o implícitas de cesantía. En general, en los casos que puedan tener efectos graves para el gobierno, no se permite ni a los estudiantes ni a los docentes mencionar el nombre de la facultad (Kharel, 94–95)”.

Existe otro modelo de asistencia jurídica que se emplea ocasionalmente en el cual participan recién egresados de facultades de derecho o centros públicos de servicios jurídicos. En varios países se exige a los graduados que trabajen durante un período bajo la supervisión de un abogado profesional (generalmente sin salario o con un salario mínimo) antes de poder solicitar su admisión al colegio de abogados. En parte como respuesta a las dificultades

que confrontaron los graduados de raza negra en las facultades de derecho de Sudáfrica para poder ser aceptados en estos centros de servicios jurídicos, se estableció un centro con internados supervisados en el cual se prestaba asistencia jurídica a personas y grupos autóctonos indigentes. Otros países (por ejemplo, Barbados, por lo menos recientemente) otorgan becas estatales a los estudiantes de derecho a cambio del requisito de que presten servicios en centros públicos a jornada completa o parcial tras su graduación y admisión al colegio de abogados. Guatemala también instauró centros de servicios jurídicos con los alumnos que egresan de las facultades de derecho.

Si bien este modelo puede tener algunas carencias, como una eficiencia relativamente baja debido a su doble función didáctica y de servicio, y a la limitación de prestar servicios únicamente en el ámbito de las facultades de derecho, tiene ciertas ventajas como componente de acceso al sistema de justicia. Las ventajas son, entre otras, las siguientes: (1) en distintos grados según el país, con frecuencia las facultades de derecho gozan de cierto status y las actividades de sus centros de servicios jurídicos pueden dar más legitimidad a los esfuerzos de acceso a la justicia; (2) aún en países donde existe un respaldo gubernamental relativamente escaso para el concepto del acceso a la justicia, las facultades de derecho y sus centros de servicios jurídicos pueden estar un poco más aislados de la oposición gubernamental que los programas no gubernamentales de reforma legislativa “en interés público” u otras entidades conexas; (3) la experiencia de los centros de servicios jurídicos puede servir de orientación a los estudiantes de derecho, que de otra manera pueden no tener contacto con personas de bajos ingresos, sus derechos jurídicos y sus problemas; y (4) los estudiantes que participan en centros de servicios jurídicos de las facultades de derecho pueden estar en mejores condiciones de fomentar, dirigir y emprender investigaciones y especializaciones prácticas sobre problemas jurídicos y necesidades de política pública de las personas de bajos ingresos y otras personas, grupos y temas que no reciben la atención suficiente.

Los abogados que enseñan o dirigen las clínicas jurídicas de las facultades de derecho son personas con una alta motivación personal para proporcionar acceso a la justicia a personas indigentes o en casos que no reciben la debida atención, y que tienen un incentivo relativamente alto para considerar a esas personas y casos como clientes. Procuran impartir sus valores personales a los estudiantes en sus funciones de educación y supervisión al orientar la prestación de los servicios jurídicos. Si bien el modelo de clínicas jurídicas de las facultades de derecho en general no incrementa el volumen de acceso a los servicios de justicia debido a la ineficiencia inherente y al alto costo que representa la prestación de un servicio de calidad, puede desempeñar una importante función en la promoción de la importancia del acceso a la justicia en la profesión

jurídica y en el país en general, y facilitar la comprensión profesional de los problemas jurídicos de los grupos y asuntos desatendidos.

Modelo de reforma legislativa en defensa del interés público

En casi todos los países del mundo existen organizaciones no gubernamentales de promoción jurídica que desempeñan algún papel para ayudar a preservar, proteger, promover o fortalecer los derechos, los intereses y la protección jurídica de distintas personas, grupos, causas o intereses en ese país. Por ejemplo, en un directorio publicado por *International Human Rights Internship, Legal Aid and Public Interest Law Organizations* (1997) se identifican y describen brevemente más de 350 programas de ese tipo que defienden el interés público en países en desarrollo de todo el mundo. Los centros de promoción jurídica (o “de derechos humanos”) de ese tipo de ONG operan de distintas maneras, con diferentes fuentes de financiamiento privado y público, y desempeñan algunas o todas las funciones de asistencia jurídica descritas previamente en la sección titulada Funciones de la asistencia jurídica. En general, la actividad jurídica en interés público se ha centrado en la protección y la promoción de los derechos humanos, los derechos y libertades civiles, la protección del medio ambiente, la protección de los consumidores y la protección y la expansión de los derechos de los indígenas, de las minorías raciales, religiosas o étnicas, de la mujer, de los niños y otros.

Sería difícil resumir brevemente las características de este modelo de reforma legislativa “en interés público” en lo que se refiere a su relación con sus contribuciones actuales y el potencial futuro para incrementar la asistencia jurídica y el acceso a la justicia a personas de bajos ingresos y grupos o asuntos conexos. El autor (que ha dedicado gran parte de su vida profesional al derecho de interés público) considera que las contribuciones de este modelo son muy significativas en algunos entornos pero limitadas en la gama de servicios que ofrece. Para tener una idea de magnitud, en Estados Unidos residen casi 900.000 abogados profesionales, de los cuales aproximadamente 20.000 son defensores públicos cuyo sueldo es financiado por el gobierno y abogados de planta para prestar asistencia jurídica civil, y sólo de 1.500 a 2.000 defienden el interés público y trabajan en organizaciones no gubernamentales en favor de los derechos civiles, las libertades civiles, la preservación del medio ambiente, los derechos humanos, las leyes de protección de los consumidores, los derechos de la mujer, la protección de los jóvenes y todas las demás esferas del “derecho de interés público”. En otros países, el número de abogados que se dedican a estas actividades es mucho menor, pese a que en los últimos 30 años este modelo fue cobrando fuerza en todo el mundo. En algunas esferas e instancias, la repercusión de estos abogados

sobre el derecho ha sido sustancial, en tanto que su aporte de servicios directos en casos individuales es necesariamente menor.

Si bien los centros de derecho de interés público pueden desarrollar distintas funciones en algunos países, la función principal de este modelo es modificar, o “reformular”, el derecho en nombre de su grupo de clientes mediante distintas estrategias para dar a conocer públicamente los abusos, modificar la opinión pública y promover políticas que el público prefiera por medio de relaciones públicas, organización de la comunidad, acciones colectivas en casos en los que se decidirán cuestiones que se plantean en otros o apelaciones ante tribunales superiores, peticiones de acción legislativa (“cabildeo”) y acción política. Los gobiernos de algunos países (por ejemplo, Indonesia y Nigeria) impusieron graves sanciones, entre ellas prisión, torturas y la muerte a algunos defensores del interés público por intentar una reforma legislativa.

La línea de demarcación entre los centros de servicios jurídicos y los abogados de planta de ONGs privadas y de los despachos que propugnan la reforma legislativa en interés público no siempre es clara. Si bien algunos centros de promoción jurídica de ONGs limitan sus servicios a la educación jurídica comunitaria y a la atención básica de sus clientes, los centros de reforma legislativa en interés público normalmente procuran adoptar un “macroenfoque” (es decir, dirigido a la reorientación de las políticas y sistemas jurídicos, gubernamentales, económicos y sociales) en lugar de ayudar a las personas con “microproblemas” jurídicos individuales. Por lo general, es responsabilidad de otros modelos descritos en este capítulo la aplicación de la ley en casos individuales cotidianos.

Las actividades de los abogados de planta que trabajan en estas esferas están respaldadas principalmente por contribuciones privadas de particulares y fundaciones, aunque reciben ciertos ingresos de menor cuantía de honorarios de abogados y otras fuentes de financiamiento. En algunos países, estos centros jurídicos celebran contratos con comunas agrícolas, cooperativas rurales, sindicatos o centros de mujeres que representan a las organizaciones o a sus miembros (lo que ayuda a asegurar el control de los clientes, como se describe posteriormente). Los centros de promoción jurídica de las ONGs, algunas de las cuales se centran en la reforma legislativa, proporcionan servicios sobre derechos humanos y muchas otras causas en todo el territorio de América Latina y el Caribe. En países como Filipinas, la India, Nigeria, Pakistán y Sri Lanka, los centros jurídicos de interés público fueron iniciados o afiliados por prominentes abogados nacionales que hicieron una contribución sustancial en favor de la preservación o expansión de los derechos y protecciones legales de personas y clases indigentes.

Independientemente del país, la clientela o el propósito, normalmente los centros jurídicos de interés público reciben financiamiento de fuentes

privadas como fundaciones, cuotas de afiliación, donaciones, indemnizaciones decididas por el tribunal u honorarios parciales que pagan los clientes. En un pequeño número de centros jurídicos de interés público con financiamiento gubernamental establecidos para desempeñar ciertas funciones de supervisión y promoción públicas, existe una variación de este modelo. Un ejemplo es el Departamento de Representación Pública de Nueva Jersey en los Estados Unidos, que representa los intereses de los enfermos mentales, los retrasados mentales y los reclusos del estado ante las autoridades, y los intereses de los consumidores en relación con los servicios públicos, además de atender otras quejas de los ciudadanos. Este departamento fue creado en 1974 y clausurado en 1994 tras la elección de un gobernador más conservador. Un ejemplo más limitado es el Asesor Jurídico del Pueblo ante la Comisión de Servicios Públicos del Estado de Maryland en los Estados Unidos, que representa los intereses del público en las audiencias sobre tarifas y otras acciones regulatorias y legislativas que tienen que ver con los servicios públicos. Este modelo parece ser potencialmente muy eficaz y creíble cuando cuenta con el respaldo del gobierno, pero puede estar sujeto a una drástica disminución de su influencia (y a su desaparición) cuando hay un cambio de gobierno.

El incentivo fundamental de los abogados que trabajan en los centros de reforma legislativa en interés público es la satisfacción personal y profesional de modificar las políticas públicas de manera tal que puedan implementarse positivamente sus valores. Hasta cierto punto, estos abogados seleccionan sus clientes y casos a partir de las circunstancias nacionales en cooperación con sus fuentes de financiamiento de carácter filantrópico. Lo más difícil para quienes procuran adoptar un enfoque de reforma legislativa en interés público es definir a qué clientes se van a prestar servicios, en tanto se asegura el control de clientes para establecer las cuestiones y las prioridades que van a defenderse y las políticas y medidas correctivas cuya implementación se va a procurar.

Ombudsman

El modelo del *ombudsman* o defensor del pueblo tiene su origen en Suecia en 1713, y se ha establecido en otras partes de Escandinavia, de Europa Oriental, Israel, Australia, Canadá, Estados Unidos y otros pocos países, con el objeto de investigar, mediar y resolver quejas de los ciudadanos contra las acciones de los funcionarios públicos. (Nota: Este modelo y este concepto también se aplica en otros entornos privados para resolver quejas de consumidores contra empresas, quejas dentro de una organización, etc., pero en este contexto no se ahondará en el uso del término para instituciones de alguna manera análogas). La figura del *ombudsman* se expandió sensiblemente durante los

años sesenta y setenta gracias al respaldo recibido de las Naciones Unidas, la Asociación Internacional de Abogados, la Comisión Internacional de Juristas y el Consejo de Europa para alentar el desarrollo y uso de este modelo, sobre todo para proteger los derechos humanos, civiles y políticos de las personas contra acciones estatales autocráticas o arbitrarias.

En una resolución de 1974 de la Asociación Internacional de Abogados se presenta una breve descripción de la función del *ombudsman*:

“La oficina del *ombudsman* deberá establecerse de conformidad con la siguiente definición: Una oficina creada por la Constitución o por la acción de la legislatura o el parlamento y encabezada por un funcionario público independiente y de alto nivel responsable ante la legislatura o el parlamento, que recibe quejas de personas agraviadas en contra de dependencias, funcionarios y empleados gubernamentales o que actúa por su propia iniciativa y que está facultado para investigar, recomendar medidas correctivas y emitir informes”.

Dondequiera que existan condiciones para establecer una oficina del *ombudsman* con la independencia, la autoridad, el poder y la credibilidad necesarias, se contará con un modelo muy eficiente y efectivo para suministrar asistencia jurídica, supervisar las acciones públicas y tal vez emprender la reforma legislativa en cuestiones vinculadas con las actividades de las dependencias públicas.

Modelo de resolución simplificada de disputas judiciales o administrativas

Cada uno de los modelos descritos antes del *ombudsman* se ocupa principalmente de la forma de hacer que los abogados presten servicios para ayudar a las personas a entender y ejercer sus derechos, responsabilidades o acciones correctivas jurídicas. Los países disponen además de otros mecanismos para dar acceso a la justicia a sus ciudadanos, como se reconoce en las principales decisiones internacionales sobre derechos humanos: los procedimientos jurídicos simplificados para el ejercicio de los derechos jurídicos y la resolución de disputas.

En lo que va de este siglo, uno de los ejemplos más antiguos y claros de este enfoque fue el establecimiento de tribunales que atienden asuntos de escaso monto en varios países, actuando como un foro para resolver un volumen relativamente elevado de disputas financieras de menor cuantía en for-

ma simplificada. En algunos casos se han simplificado también otras disputas habituales como los problemas entre arrendadores y arrendatarios, divorcios y otras acciones frecuentes. Se han establecido asimismo tribunales similares (los “tribunales inferiores”, o los “jueces de paz”) para ocuparse de cargos penales menores. Paralelamente se han gestado procedimientos administrativos para resolver reclamos (sobre todo los que entrañan acciones gubernamentales) que originalmente requerían una determinación judicial, y cuyos ejemplos frecuentes incluyen reclamos laborales y de empleo, disputas con aseguradoras, determinación de prestaciones de asistencia social y litigios relacionados con licencias y permisos. Otro movimiento relativamente reciente es la creación de otros mecanismos de resolución de disputas (principalmente la mediación o el arbitraje, incluyendo la oficina del *ombudsman* como modelo especializado) que están a disposición de los interesados o se exigen en el sector privado o en oficinas públicas para resolver conflictos que de otra manera hubiesen requerido la intervención judicial. En la mayoría de estos enfoques, en general, las partes pueden apelar la decisión del tribunal inferior, la determinación del tribunal inferior, la determinación administrativa o cualquier otra resolución y someterla a un examen o determinación judicial.

Toda vez que sea factible, deberán ponerse en práctica varios aspectos de este modelo, reconociendo que requiere recursos públicos adecuados, dirección y examen para prestar los servicios previstos. El problema principal reside en la contratación, capacitación y dirección de las personas para que puedan prestar eficientemente servicios públicos en forma objetiva, oportuna y profesional. Es menester establecer niveles salariales adecuados para contratar y mantener personal calificado que trabaje conforme a normas encaminadas a prestar en todo momento un servicio apropiado.

Modelos de asistencia jurídica, asesoría, selección y referencia

El modelo de acceso a la justicia que recibe actualmente más atención en muchos países es el que comprende actividades encaminadas a proporcionar cuantiosos volúmenes de información, educación, asesoría y asistencia a personas de bajos ingresos que tienen problemas jurídicos. Este modelo puede ser formulado y llevado a la práctica por el personal del tribunal, los asistentes de los abogados, centros de servicios jurídicos de facultades de derecho, centros de interés público sin fines de lucro u otras organizaciones, frecuentemente utilizando personal sin título de abogado y voluntarios que trabajan bajo la supervisión general de abogados profesionales, y pueden incorporar el uso de computadoras y equipo de telecomunicaciones para dar más eficiencia a la prestación de los servicios.

Desde hace varios años existen programas de seguro de asistencia jurídica prepagada y despachos jurídicos que han aplicado varias técnicas de servicios de este modelo en Estados Unidos, Canadá, Australia y otros países, pero recientemente se ha renovado el interés (en parte por la necesidad de reducir costos) en ampliar el uso de este modelo para asistir a las personas, aunque sea en grado moderado, que procuran información jurídica y acceso a los tribunales. Cabe citar un muy buen ejemplo de este modelo, el Centro de Autoservicio del Tribunal Superior del Condado de Maricopa, Arizona, el cual se describe como un estudio de un caso de buenas prácticas. La provincia australiana de Nueva Gales del Sur también se está ocupando de desarrollar servicios similares de información jurídica de alto volumen y de autoayuda. Mediante un proyecto formulado por el autor, en el que utilizó una combinación de financiamiento privado y público, el Estado de Maryland (Estados Unidos), se encuentra estableciendo una nueva red de asistencia jurídica mediante la cual se suministra información y servicios de asesoría por teléfono, una biblioteca jurídica popular en Internet, una estación de servicios breves, discretos y específicos de abogados y otros enfoques como proyecto nacional de demostración de este modelo.

Es interesante destacar que los esfuerzos que están desplegando actualmente varios países para ampliar el acceso básico a la asistencia jurídica mediante este enfoque, combinado en algunos casos con mecanismos simplificados de resolución de disputas judiciales y administrativas, son similares a los enfoques de acceso a la justicia implementados con distintos grados de éxito en varios países de Europa Central y Oriental después de la Segunda Guerra Mundial. Vittori Denti describió brevemente estos enfoques en *"An International Overview on Legal Aid"*, (Zemans, (Ed.) 1979):

"La situación de los países socialistas debe examinarse por separado, porque el problema del derecho a tener un asesor jurídico se ve desde una perspectiva diferente, y ni siquiera puede definirse claramente el concepto de "desvalido". El principio básico de los sistemas jurídicos socialistas es el logro de una igualdad sustancial mediante procedimientos sencillos y gratuitos que permita a todos los ciudadanos ejercer sus propios derechos rápidamente y sin costo. Conforme a un principio común a los códigos procesales de todos los países socialistas, el juez debe asistir a todas las partes interviniendo en la redacción del reclamo (que puede presentarse en forma oral) y proporcionando instrucciones adecuadas durante el proceso. Esta es una obligación, no una facultad discrecional del juez, y en algunos sistemas su contravención puede dar lugar a la invalidación del juicio.

De conformidad con el sistema socialista, la asistencia del asesor jurídico en las acciones civiles no es obligatoria: en consecuencia, no se presenta el problema de proporcionar asesoría a las personas que no cuentan con los medios para pagar los honorarios de un abogado. Además, es relativamente sencillo contratar a un miembro de la asociación de abogados porque los honorarios son bajos y pueden reducirse aún más en caso necesario.

Las costas legales también se tratan de manera diferente en los países socialistas. Se exime del pago de las costas no en relación con la solvencia económica de las partes sino para determinadas categorías de conflictos (laborales, pensión alimentaria, daños y perjuicios por accidentes en el trabajo, etc.).

El juez, a su discreción, podrá otorgar exenciones individuales basándose en las condiciones económicas. El presidente de la asociación de abogados tendrá la discreción para efectuar una evaluación similar de una solicitud de asistencia jurídica gratuita.

La organización de abogados de los despachos públicos presta servicios jurídicos de manera general. El grupo de abogados debe ofrecer asesoría verbal gratuita a todos los que lo soliciten, en tanto que se cobran honorarios reducidos cuando la asesoría es por escrito. Debe señalarse que el juez mismo desempeña una función de asesoría, porque está obligado a prestar asistencia a todas las partes durante el proceso.

Por último, los países socialistas satisfacen la necesidad de contar con sistemas más accesibles de justicia mediante los órganos públicos característicos de esos países. Por ejemplo, el fiscal público puede entablar un juicio civil en nombre de una persona si esa persona no puede hacerlo debido a limitaciones económicas. Pueden intervenir en el juicio, en respaldo de una parte, organizaciones sociales como los sindicatos; y existen tribunales sociales, que son órganos de jurisdicción especial que se ocupan de la resolución de disputas menores. Recientemente se detectó una tendencia en los países socialistas a incrementar la responsabilidad de las partes en el proceso. Esta tendencia, a su vez, incrementa la necesidad de asistencia en los juicios civiles, extendiendo de esa manera las tareas de las organizaciones de abogados en relación con la prestación de asistencia jurídica a las partes de pocos recursos". (Zemans, 355-56).

Cabe señalar que Denti creía que los países en desarrollo, sobre todo porque no contaban con los medios para establecer un sistema de asistencia jurídica con servicios de abogado, deberían proporcionar acceso a la justicia principalmente mediante métodos simplificados de resolución de disputas. El autor considera que esas recomendaciones siguen siendo pertinentes en la actualidad, porque respaldan la implementación de la generación más reciente de sistemas de información, asesoría y autoservicio jurídicos como fundamento de los enfoques de acceso a la justicia. En este sentido, señala Denti:

“Los problemas de la asistencia jurídica en los países en desarrollo merecen especial atención. En estos países es necesario conciliar la reestructuración del sistema jurídico con el concepto de acceso a la justicia para la mayoría de la población, cuyas disputas siguen resolviéndose en el marco del derecho tribal o consuetudinario.

Los países en desarrollo dirigieron sus intentos de reforma hacia la reducción del pluralismo que existe en la administración de justicia y en el derecho sustantivo. Esto implica una restricción del derecho consuetudinario, que es en sí un obstáculo al acceso a la justicia para los pobres. La centralización de los tribunales y la racionalización del derecho exigen más jueces profesionales y la asistencia de un abogado.

La especialización profesional destaca la necesidad de asistencia jurídica. En este punto, sin embargo, existe el peligro de la monopolización del servicio por los pocos abogados disponibles, que se concentran principalmente en las ciudades capitales.

Por otra parte, el costo de un sistema de asistencia jurídica verdaderamente eficiente sería impagable para estos países pobres. En consecuencia, aún no es factible prestar asistencia jurídica de manera universal, por lo menos en lo que se refiere a los casos civiles. Se ha observado, acertadamente, que un sistema eficiente de asistencia jurídica exige una norma económica nacional elevada, una proporción relativamente pequeña de pobres, la disponibilidad de muchos abogados que estén dispuestos a desarrollar una actividad de orientación social, la independencia de los tribunales y la existencia de principios constitucionales que regulen las garantías fundamentales en la administración de justicia. La ausencia de estas condiciones en los países en desarrollo indica que el acceso a la justicia puede lograrse no mediante la introducción de mecanismos de asis-

tencia jurídica como los que existen en los países occidentales, sino eliminando la necesidad de la representación jurídica. Esto significa procedimientos más sencillos, facultades de iniciativa para el juez con respecto al curso del proceso y a la reunión de pruebas, y la creación de juntas especiales de conciliación así como una mayor utilización de los tribunales que atienden causas de montos menores. Hasta cierto punto se considera necesario el mantenimiento del pluralismo jurídico y de las técnicas tradicionales de resolución de disputas que son típicas del derecho consuetudinario". (Zemans, 356–57).

EVALUACION DE LOS MODELOS DE ASISTENCIA JURIDICA

En el cuadro que se presenta al final de esta sección se ilustra la evaluación de los diferentes modelos de asistencia jurídica descritos en este capítulo, en lo que se refiere a su capacidad de proporcionar acceso a la justicia y prestar servicios jurídicos a las personas indigentes y de bajos ingresos. Es necesario hacer algunas aclaraciones importantes con respecto al cuadro y al enfoque de evaluación simplificado que presenta. Si bien su utilidad se ve limitada por las consideraciones que se indican a continuación, es útil para demostrar las características sobresalientes y los pros y contras generales de los diez modelos evaluados.

En primer lugar, el desempeño real de cualquier programa o sistema de servicios jurídicos depende de una serie de factores singulares que no están vinculados al modelo específico que ejemplifica, sobre todo en lo que se refiere a liderazgo, estructura de gestión, nivel de financiamiento e índole del entorno jurídico, gubernamental, económico, cultural e institucional en el cual está inserto. Ninguno de estos factores se refleja en el cuadro. En segundo lugar, todo modelo de servicios jurídicos puede reflejar una amplia gama de variaciones en sus actividades y operaciones; por ejemplo, un centro de servicios jurídicos de abogados puede o no proporcionar servicios de información jurídica de alto nivel, o puede o no iniciar actividades de reforma legislativa. Estas opciones determinarán si este programa recibe una alta o baja calificación en esas funciones, y en las normas de cobertura, eficacia, respaldo, etc., aunque la mayoría de esos programas proporciona un nivel moderado a alto de información jurídica y un monto bajo a moderado de servicios de reforma legislativa. Las evaluaciones que se presentan en el cuadro reflejan mis percepciones de que no existe un programa modelo "promedio" (de abogados de planta, de facultades de derecho, de abogados privados con subsidio estatal, etc.). Por último, el cuadro y las calificaciones reflejan mis percepciones,

experiencias, observaciones y prejuicios, y sospecho que las variaciones que se encontrarían en evaluaciones efectuadas por varios de mis compañeros serían similares a las que se encontrarían si se pide a diferentes economistas que clasifiquen, califiquen, evalúen o predigan las consecuencias de una actividad económica igualmente compleja.

Los diez modelos considerados son los que se describen en este capítulo: tres variaciones de abogados privados (por ejemplo, sin subsidio gubernamental, que prestan servicios cobrando honorarios o sin remuneración, voluntarios o por orden del tribunal o de otra entidad; que reciben subsidio gubernamental como en el programa *judicare* o programa de abogados de turno, o dentro de un programa de seguro de responsabilidad jurídica o asistencia jurídica prepagada); el modelo del abogado de planta; las clínicas jurídicas de las facultades de derecho; el centro no gubernamental de reforma legislativa en interés público; el centro gubernamental de reforma legislativa en interés público; el *ombudsman*; el centro de resolución simplificada de disputas, y el centro de asistencia jurídica. En el cuadro se utiliza un sistema de tres clasificaciones: bajo (B), moderado (M) y alto (A), según el modelo normalmente proporcione una baja (B) cantidad de información, tenga una calificación alta (A) con respecto al público que se beneficia en calidad de cliente, etc. En algunos casos se encontrarán clasificaciones de B-M o M-A e incluso B-A. En un par de casos, el signo “?” indica que es muy insuficiente la información para tratar de efectuar una evaluación (por ejemplo, no se sabe cómo los tribunales consideran los programas de seguro de responsabilidad jurídica o de asistencia jurídica prepagada). Los modelos son evaluados con base en su desempeño promedio percibido y potencial de cinco funciones de servicios jurídicos que se describen en el capítulo, a saber: el suministro de información jurídica, la asistencia jurídica, el examen de una acción pública, la reforma legislativa y el acceso a la justicia. También se evalúan según cinco incentivos que se presentan en el capítulo, a saber: los incentivos a los prestadores de servicios de un modelo específico para ver al público beneficiario como cliente, y los incentivos para que el tribunal, los abogados privados y las asociaciones de abogados, los abogados que defienden el interés público y el gobierno respalden ese modelo específico (advirtiéndose que las características y actitudes de todos ellos puede diferir considerablemente de un país a otro). Por último, los modelos son evaluados conforme a siete normas que se proponen, describen y definen en el capítulo, a saber: cobertura de los servicios, efectividad, eficiencia, bajo costo, accesibilidad, flexibilidad y respaldo que merecen. Además de las calificaciones de bajo, moderado y alto, se incluyen comentarios para explicar la calificación.

Obsérvese que cuatro criterios de evaluación incluidos en el capítulo no figuran en el cuadro porque presentan factores que no son características

primarias de un modelo y son más bien características de un programa o sistema. Los cuatro criterios son: competencia, distribución equitativa de los costos, independencia y credibilidad. Si bien la independencia no es uno de los factores que se presentan en el cuadro, es probable que dos de los diez modelos (el modelo de interés público no gubernamental y el *ombudsman*) muestren niveles institucionalmente más elevados de independencia que los otros ocho; además, es difícil diferenciar las calificaciones con respecto a los otros ocho modelos.

	FUNCIONES				INCENTIVO				NORMAS						COMENTARIOS				
	INFORMACION JURIDICA	ASISTENCIA JURIDICA	EXAMEN DE ACCIONES PUBLICAS	REFORMA LEGISLATIVA	ACCESO A LA JUSTICIA	CONSIDERAR CUENTE AL PUBLICO BENEFICIARIO	RESPALDO DEL TRIBUNAL	RESPALDO DEL COLEGIO DE ABOGADOS/ABOGADOS PRIVADOS	RESPALDO DEL COLEGIO DE ABOGADOS EN INTERES PUBLICO	RESPALDO DEL GOBIERNO	COBERTURA	EFFECTIVIDAD	EFICIENCIA	BAJO COSTO		ACCESIBILIDAD	FLEXIBILIDAD	RESPALDO	
Abogado privado 1 Sin subsidio público	B	B	B	B	B	B	B	B-M	B	M	B	B	B	B-A	B	B	B	M	Las calificaciones asignadas a este modelo se refieren a los servicios prestados a personas indigentes y de bajos ingresos, más que a los clientes de ingresos medianos o relativamente más altos. Si los abogados privados de este modelo no cobran honorarios descontados o "reducidos" a esas personas, sus servicios serían incoasteables en casi todo el mundo, salvo en los casos en que se permita el cobro de honorarios únicamente si se gana el caso (o el que pierde el caso paga las costas de la otra parte) y que existe una probabilidad relativamente elevada de éxito. Si los servicios se prestan sin cargo por orden del tribunal, porque es un requisito para obtener el título profesional, porque es una expectativa del colegio de abogados, o por otra razón, o inclusive si se prestan los servicios con una reducción considerable, tienden a ser muy limitados en su alcance y disponibilidad y no constituyen un incentivo para que el abogado considere a la persona beneficiaria como su cliente al mismo grado que cuando se trata de un cliente que paga los honorarios completos. Este sistema goza de un respaldo muy limitado de los colegios de abogados, salvo en la medida en que mantenga el monopolio de la profesión para prestar servicios jurídicos a los clientes que pagan honorarios. Para el Estado, este modelo representa un costo bajo, porque prácticamente no se requieren fondos públicos para su operación, pero es relativamente incoasteable para los usuarios a quienes se intenta beneficiar; merece apoyo porque el costo para los fondos públicos es bajo y porque es poca la oposición por parte de la profesión jurídica siempre y cuando sea mínima la expectativa real de que se presten servicios gratuitos o a costo reducido a las personas indigentes y de bajos ingresos.

Abogado privado 2 Subsidio público	M	M-A	B	B	M-A	M-A	M-A	M-A	A	B	M	M	M	M	B-M	B-M	B-M	B	M-A	En general, este modelo recibe gran respaldo de los abogados privados y de los colegios de abogados porquie proporciona financiamiento público de los servicios de abogados privados en tanto que preserva las funciones tradicionales de la profesión jurídica. Si bien los honorarios son sustancialmente más bajos que los que prevalecen en la práctica privada, la remuneración está relativamente asegurada y en general es suficientemente atractiva, al menos para algunos abogados privados. En algunos países, el respaldo de los "intereses especiales" de abogados y de los colegios de abogados ayuda a ampliar el nivel disponible de gasto público para sufragar los servicios jurídicos que se prestan a personas indigentes y de bajos ingresos. Con frecuencia, este modelo recibe menos apoyo de los colegios de abogados que se ocupan del interés público debido a la competencia, real o percibida, por los fondos públicos para los modelos preferidos, es decir, los abogados de planta, los centros de servicios jurídicos de las facultades de derecho y los programas de reforma legislativa en defensa del interés público, y debido a que el modelo de abogados privados centra la atención más en la defensa penal y en asuntos de derecho de familia que en otros problemas jurídicos de carácter civil que se consideran más cruciales para la comunidad jurídica que se ocupa de la pobreza (es decir, los programas de vivienda, empleo, derechos humanos y civiles, etc.). Si bien este modelo representa un costo menor para los clientes de bajos ingresos que el primero (algunos servicios son gratuitos en tanto que otros requieren un copago de escala móvil), en algunos sistemas nacionales de servicios jurídicos este modelo ha elevado temporalmente el gasto público por encima de niveles sostenibles, lo que dio como resultado reducciones de honorarios y de servicios y la creación de otros modelos apropiados para un sistema mixto. La eficiencia y la eficacia dependen del abogado y del diseño y funcionamiento de los sistemas administrativos que rigen los servicios jurídicos nacionales, provinciales, estatales o locales empleados para la supervisión de la operación del sistema de servicios jurídicos. Comparte con otros modelos de abogados privados una baja calificación en lo que se refiere a las funciones de reforma legislativa y examen de acciones públicas, que son las principales deficiencias en la cobertura del modelo. En este modelo, la accesibilidad puede variar de una región a otra y de un país a otro; en general, la distribución de abogados es baja en zonas rurales y de bajos ingresos,
---------------------------------------	---	-----	---	---	-----	-----	-----	-----	---	---	---	---	---	---	-----	-----	-----	---	-----	--

	FUNCIONES				INCENTIVO						NORMAS							
	INFORMACION JURIDICA	ASISTENCIA JURIDICA	EXAMEN DE ACCIONES PUBLICAS	REFORMA LEGISLATIVA	ACCESO A LA JUSTICIA	CONSIDERAR CLIENTE AL PUBLICO BENEFICIARIO	RESPALDO DEL TRIBUNAL	RESPALDO DEL COLEGIO DE ABOGADOS/ABOGADOS PRIVADOS	RESPALDO DEL COLEGIO DE ABOGADOS EN INTERES PUBLICO	RESPALDO DEL GOBIERNO	COBERTURA	EFFECTIVIDAD	EFICIENCIA	BAJO COSTO	ACCESIBILIDAD	FLEXIBILIDAD	RESPALDO	
Abogado privado 3 Seguro de responsabilidad jurídica	A	A	B	B	M-A	M-A	?	B-M	?	?	M	M-A	A	M-A	M-A	M-A	?	Como se señaló, este modelo (mediante el cual suele proporcionarse información básica y asesoría por teléfono, y por contrato con abogados privados locales en zonas con altas concentraciones de afiliados o clientes) recibe una alta calificación en lo que se refiere al suministro de información jurídica, asistencia jurídica básica y acceso a la justicia para los afiliados que pagan sus cuotas regulares, y probablemente también para las personas indigentes y de bajos ingresos que reciben subsidios públicos para sufragar esos servicios. Su calificación es baja en cuanto a su injerencia en la reforma legislativa y en los exámenes de acciones públicas. El respaldo de los abogados privados y del colegio de abogados varía, dependiendo de su comprensión, el nivel de desarrollo del modelo en esa jurisdicción, la competencia percibida y otros factores. No creo que los tribunales ni los colegios de abogados que se ocupan del interés público estén muy a favor de este modelo, ni siquiera en los países donde está comenzando a prestar un cúmulo considerable de servicios jurídicos generales a los consumidores, de manera que actualmente es difícil evaluar su respaldo global probable.
Abogados de planta	M-A	M-A	M-A	M-A	M-A	M-A	M-A	B-M	A	B-A	A	M-A	M-A	M-A	B-A	M-A	M-A	La característica sobresaliente de este modelo es su variabilidad en cuanto a liderazgo, servicios, gestión y operaciones, lo que se refleja en la gama de calificaciones asignadas a la mayoría de los factores; en general, el modelo recibe una calificación M-A. Algunos gobiernos conservadores no ven con buenos

																				jios a este modelo porque consideran que es, en potencia, demasiado progresista o reformista. En algunos casos tampoco goza de la preferencia de los abogados privados ni de los colegios de abogados porque consideran que compete con el sistema tradicional de servicios jurídicos. Con todo, puede ser un modelo relativamente flexible que puede proporcionar una gama integral de funciones en los servicios jurídicos.
																				Como se señala en el informe, la principal dificultad que enfrentan los centros de servicios jurídicos de las facultades de derecho es su doble función didáctica y de prestación de servicios jurídicos, que en general se traduce en una pérdida de efectividad y de eficiencia. Tienden a recibir por lo menos respaldo moderado de los sectores más importantes. Los servicios jurídicos se prestan principalmente (pero no exclusivamente) en el edificio de la facultad de derecho y en lugares donde la labor de los estudiantes pueda ser supervisada por profesionales; por consiguiente, en general es de accesibilidad limitada.
																				A veces es difícil trazar una clara demarcación entre un programa de abogados de planta que prestan asesoría jurídica y representan a una población específica de clientes al mismo tiempo que participan en algunas actividades deliberadas de reforma legislativa, y un centro de reforma legislativa en defensa del interés público que proporciona cierta asistencia jurídica básica y representa a clientes individuales en sus problemas jurídicos cotidianos. La distinción es que el modelo de reforma legislativa se centra casi siempre en la modificación de las políticas públicas perjudiciales y en la preservación de las que son beneficiosas, en nombre de su grupo, clase o comunidad de clientes; las demás actividades son principalmente incidentales a esa finalidad. En general, respeta mucho al grupo o clase de clientes que se intenta beneficiar, en tanto que es posible que deban evaluarse las necesidades jurídicas individuales para determinar la mejor manera de servir como vehículo de una acción colectiva o apelar un caso con el fin de que se promulguen nuevas disposiciones legislativas. El modelo de centros no gubernamentales de reforma legislativa en defensa del interés público puede ser muy eficiente y económico para desempeñar esas funciones de reforma legislativa y examen de acciones públicas, mientras genera potencialmente un nivel de oposición gubernamental en algunos países que puede retrasar otras operaciones eficaces. En consecuencia, el respaldo que recibe varía considerablemente de la época, el lugar y las

	FUNCIONES					INCENTIVO					NORMAS							COMENTARIOS
	INFORMACION JURIDICA	ASISTENCIA JURIDICA	EXAMEN DE ACCIONES PUBLICAS	REFORMA LEGISLATIVA	ACCESO A LA JUSTICIA	CONSIDERAR CUENTE AL PUBLICO BENEFICIARIO	RESPALDO DEL TRIBUNAL	RESPALDO DEL COLEGIO DE ABOGADOS/ABOGADOS PRIVADOS	RESPALDO DEL COLEGIO DE ABOGADOS EN INTERES PUBLICO	RESPALDO DEL GOBIERNO	COBERTURA	EFFECTIVIDAD	EFICIENCIA	BAJO COSTO	ACCESIBILIDAD	FLEXIBILIDAD	RESPALDO	
Centros gubernamentales de reforma legislativa en defensa del interés público	B	M	A	M-A	M	M-A	M-A	M-A	M-A	M-A	B	A	A	A	M	M	M-A	Este modelo (que no se encuentra en muchos casos) es muy similar al de centros no gubernamentales de reforma legislativa en defensa del interés público, pero ha sido establecido por acción gubernamental y recibe financiamiento público para efectuar ciertos exámenes de acciones públicas y otras funciones especificadas de reforma legislativa en representación de determinadas partes. No es tan independiente como el de centros no gubernamentales, puede operar de manera menos contenciosa y a un nivel menor de reforma legislativa, y normalmente goza de un mayor nivel de respaldo gubernamental y global que el modelo que recibe financiamiento privado. Obsérvese, sin embargo, que he mencionado casos en los que se han eliminado los centros de reforma legislativa establecidos y financiados por el gobierno cuando las circunstancias en el ámbito público adquieren un matiz desfavorable.
Ombudsman	A	A	A	B-A	A	A	M-A	M-A	M-A	M-A	B	A	A	A	B-A	B-A	M-A	Si bien el modelo de ombudsman está recibiendo menos atención y preferencia que durante fines de la década de los años sesenta y mediados de los setenta, sigo teniendo la impresión de que continúa

FACTORES QUE AFECTAN LA PROBABILIDAD DE DESARROLLO DE UN MODELO FAVORABLE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Quienes procuran ampliar el sistema de asistencia jurídica y el acceso a la justicia en América Latina y el Caribe tendrán que tener en cuenta una serie de factores similares y vinculados a los que se encontraron en varios programas aplicados en los últimos decenios para fomentar la reforma judicial en numerosos países de la región. La presencia, naturaleza e interrelación de esos factores tendrá efectos sobre la probabilidad relativa de ampliar el nivel y la calidad de asistencia jurídica y acceso a la justicia en general, así como el éxito probable de desarrollar cualquier modelo específico para prestar dichos servicios. Es importante reconocer que, si bien este capítulo procura referirse a toda la región de América Latina y el Caribe, los países que la comprenden presentan diferencias muy acusadas con respecto a los factores relevantes que deben considerarse al evaluar qué modelos de asistencia jurídica van a proponerse.

Algunos de los factores a considerar (varios de ellos están interrelacionados) son los siguientes:

A. Respeto por el régimen de derecho: ¿Demuestra el Estado respeto por el régimen de derecho en nombre de todos los ciudadanos, o gobierna en forma autoritaria sin respetar los derechos jurídicos de todas las personas que integran su jurisdicción?. En ausencia de una buena gestión de gobierno en el régimen de derecho, es poco probable que los esfuerzos para ampliar la asistencia jurídica y el acceso a la justicia logren éxito. Puede ser posible (aunque difícil) establecer varias instituciones de asistencia jurídica en un Estado de esas características, pero su éxito será muy limitado para ampliar el acceso a la justicia para sus clientes más allá de ciertas esferas. ¿Tiene el Estado la disposición y la capacidad financiera para proporcionar financiamiento público para asistencia jurídica? ¿Respaldará el gobierno las actividades de reforma legislativa para prestar servicios de asistencia jurídica además del acceso básico a la justicia?

B. Status del Poder Judicial—independencia, integridad, competencia, eficiencia y respeto:

¿Goza el Poder Judicial de independencia de los otros poderes del gobierno y otros grupos en sus operaciones y toma de decisiones? ¿Son los miembros del Poder Judicial relativamente inmunes a la influencia indebida y a la corrupción, y son capaces de emitir fallos que no estén influidos por prejuicios de clase, raza, etnia, género u otra distinción inadecuada de las partes? ¿Está el Poder Judicial integrado por personas competentes? ¿Cuenta con recursos adecuados, los cuales son administrados de manera razonablemente eficiente?

¿Gozan las instituciones judiciales del Estado del respeto suficiente para que los ciudadanos recurran a ellas en una amplia gama de disputas? ¿Qué otras instituciones y mecanismos existen en el Estado para resolver disputas? ¿Con qué eficiencia funcionan? ¿Son ampliamente utilizadas? El status del Poder Judicial del Estado y otras instituciones de resolución de disputas es un factor crucial que debe considerarse al determinar qué funciones puede proporcionar un sistema de asistencia jurídica y qué modelo tiene más probabilidades de desempeñar satisfactoriamente las posibles funciones.

C. Status y operación de la profesión jurídica: ¿Cuál es la índole de la profesión jurídica? ¿Está la profesión sustancialmente regulada por el Estado, por asociaciones profesionales, o es relativamente independiente? ¿Qué magnitud tiene la profesión jurídica, y cuántos abogados ejercen privadamente su profesión? ¿Existe una proporción significativa de abogados que prestan normalmente servicios a personas de bajos y medianos ingresos? ¿Qué formas de remuneración por servicios se permiten y se utilizan habitualmente? ¿De qué clases sociales provienen los abogados? ¿Refleja la composición del conjunto de abogados las características raciales, étnicas y de género de la población? ¿Se preocupan los abogados por ayudar a proporcionar acceso a la justicia a las personas de menores ingresos y otras personas, grupos y asuntos subatendidos? ¿Corresponde la distribución de la profesión jurídica en el Estado a la distribución de la población?

D. Status de la asistencia jurídica: ¿De qué manera se ha proporcionado la asistencia jurídica y el acceso a la justicia? ¿Se han implementado varios modelos en años anteriores? En caso afirmativo, ¿qué factores dieron origen a la situación actual? ¿Qué funciones y actividades proporciona el sistema actual de asistencia jurídica? ¿Cuáles son sus pros y sus contras? ¿Cuáles son las fuentes actuales de respaldo y oposición a la modificación, el mejoramiento y la expansión? ¿Quiénes se beneficiarían del desarrollo o mejora del sistema de asistencia jurídica?

E. Índole de la población de clientes: ¿Qué porcentaje de la población no está en condiciones de obtener asistencia jurídica y acceso a la justicia? ¿Se encuentran estas personas principalmente en zonas donde residen y ejercen su profesión los abogados, o en zonas rurales y poblaciones donde no hay abogados? ¿Qué porcentaje de la población está alfabetizada? ¿Hablan el mismo idioma la mayoría de las personas que requieren asistencia jurídica, o es necesario prestar dicha asistencia en varios idiomas? ¿Es relativamente homogénea la población del país, o incluye numerosos grupos étnicos y raciales? ¿Desconfía, en general, la población a la que se pretende atender de la profesión jurídica y de las instituciones judiciales? ¿Participa esta población de manera importante en organizaciones laborales, religiosas, cívicas, de derechos humanos y otras?

Además de los anteriores, existen numerosos factores más que pueden influir en el desarrollo de los sistemas nacionales de asistencia jurídica en general o en la adopción de modelos de servicios específicos, como el nivel de desarrollo económico, la distribución de los recursos económicos en la sociedad, el nivel de desarrollo tecnológico y varios otros.

ESTUDIOS DE CASOS DE PROGRAMAS EXITOSOS DE ASISTENCIA JURIDICA Y EDUCACION LEGAL COMUNITARIA

El objeto de la siguiente sección es identificar y describir “buenas prácticas” o experiencias exitosas que se hayan dado fuera de la región, en la prestación de asistencia jurídica y acceso a la justicia. Se revisan tres programas muy buenos de asistencia jurídica: el programa nacional de los Países Bajos y los programas provinciales de Quebec y Ontario (Canadá). La sección concluye con un informe sobre un ejemplo excelente, que está en desarrollo, de un modelo de asesoría y asistencia jurídica utilizado en Phoenix, Arizona (Estados Unidos): el Centro de Autoservicio del Tribunal Superior del Condado de Maricopa.

Las descripciones del sistema de asistencia jurídica que se presta en el marco de los programas de los Países Bajos y de las dos provincias canadienses proceden de *Legal Action Group, A Strategy for Justice: Publicly Funded Legal Services in the 1990s*, págs. 75–90, bajo la dirección de Roger Smith, que fueron condensadas y ligeramente editadas y actualizadas tal como se describe en los siguientes párrafos. Los tres programas utilizan una combinación de modelos con niveles relativamente elevados de financiamiento público. El de los Países Bajos y el de Ontario recurren principalmente a modelos de servicios de abogados privados con financiamiento gubernamental. Quebec se distingue porque ofrece una combinación de abogados de planta y privados en la cual se reciben niveles prácticamente equivalentes de servicios con financiamiento público y con financiamiento privado, y porque permite al cliente la selección de abogados privados o de planta para la mayoría de los servicios. Esta característica de selectividad del cliente puede ser uno de los factores que promueven la *calidad* del servicio. En encuestas realizadas se demostró una satisfacción pública relativamente elevada con el sistema de asistencia jurídica de Quebec.

Los tres programas se han sometido a exámenes públicos y a modificaciones en los últimos seis años; el nivel más intenso de cambios es el que se está realizando actualmente en Ontario, como se describe más adelante. Si los cambios introducidos en Ontario en 1998 se aplican exitosamente, como parece ser, este programa merece una cuidadosa atención por sus diligentes esfuerzos para construir un excelente sistema de asistencia jurídica empleando

una serie de modelos y enfoques de servicio. En este capítulo se actualiza la información sobre Quebec con respecto a los cambios importantes ocurridos desde 1991–92, pero lamentablemente no fue posible actualizar la información sobre cambios importantes en los Países Bajos para esta publicación.

Países Bajos

El sistema de asistencia jurídica, establecido por primera vez en 1957, está administrado directamente por el Ministerio de Justicia. Actualmente no existe ningún órgano intermedio aunque existen planes de establecer en la próxima legislación consejos regionales de asistencia jurídica.

En 1989, el gasto total en servicios jurídicos financiados públicamente ascendió a 281 millones de florines, el equivalente de L85 millones. Esto representa un gasto de L5,80 per cápita. Los abogados privados reciben aproximadamente el 82% del gasto total en servicios jurídicos, lo que refleja un alto grado de dependencia del sector privado. Con la mayor parte del remanente se financia una red de *Buros voor Rechtshulp*, que combinan dos funciones. Actúan como centros jurídicos, proporcionando asesoramiento inicial, aceptando casos vinculados con la ley de asistencia social y actuando como punto de referencia. También procesan solicitudes de asistencia jurídica y certificados. Estas dos funciones no siempre coexisten fácilmente. En 1989, los *buros* costaron 40 millones de florines (aproximadamente el 15% del presupuesto global de asistencia jurídica). Una cantidad relativamente menor se dirigió a talleres jurídicos universitarios, capacitación, distintas organizaciones de asistencia jurídica y sindicatos.

Si bien los servicios que proporcionan los *buros* son gratuitos, la asistencia jurídica de abogados privados se cobra en función del nivel de ingresos del cliente y reciben contribuciones de renta y capital. Desde 1983 se instituyó un cargo para todas las personas que recurran al mecanismo civil: en 1991, la contribución mínima era de aproximadamente \$20 por consulta y \$120 por presentar el caso ante el tribunal. En la práctica, sin embargo, muchos abogados se rehusan a aceptar estas contribuciones, que han sido objeto de una fuerte oposición de la profesión jurídica.

Los abogados neerlandeses han mantenido una tradición de responsabilidad profesional en lo que se refiere a la labor de asistencia jurídica. En 1989, prácticamente todos los abogados —5.995 de un total de 6.015— tomaron un caso en el que prestaron asistencia jurídica. Pero la mayor parte de la labor está en manos de un número más pequeño de especialistas: en 1989, sólo 2.000 abogados tomaron más de 50 casos. Como legado del espíritu socialista de los años 70, dentro de las especializaciones de asistencia jurídica

existe un sector definido de “abogados sociales” que contraen un compromiso social y político con la asistencia jurídica. La organización que los representa, la *Vereniging van Sociale Advocatuur Nederland*, cuenta con unos 400 miembros y lanza activas campañas para fomentar mejores servicios. Los abogados aceptan, en general, más casos civiles que penales: 257.000 civiles frente a 71.100 penales, cifra de 1989. Los gastos reflejan lo siguiente: en 1989, los casos civiles representaron ingresos de 157 millones de florines a los abogados privados, en comparación con 62 millones de florines para casos penales y poco menos de 12 millones de florines para los abogados de guardia de las comisarías.

El gasto relativamente pequeño en asistencia jurídica para asuntos penales puede reflejar el sistema inquisitivo y el bajo índice de criminalidad de los Países Bajos, así como el bajo nivel de remuneración (véase más adelante). Los *buros* también administran un mecanismo de policías de guardia.

El *Buros voor Rechsshulp* tiene sus orígenes en los servicios jurídicos proporcionados por estudiantes de los años setenta. En 1992 había 20, que funcionaban en 57 oficinas separadas y empleaban 235 profesionales y 160 empleados administrativos. En 1987, 332.151 clientes utilizaron sus servicios. Los *buros* son fundaciones independientes, cada una gobernada por una junta integrada por abogados, jueces y académicos locales y es escasa la participación de la comunidad en su administración. La labor de cada *buro* se decide sobre la base de un plan anual sometido al ministerio para recibir financiamiento. Si bien todos los *buros* aceptan los casos, algunos refieren más casos a abogados privados para poder concentrarse en las actividades de educación, extensión y reforma legislativa. Las personas que trabajan en los *buros* tienden a destacar la importancia del “asistencia jurídica estructural”.

El grado al que los *buros* deben involucrarse en la reforma legislativa es objeto de controversia. Si bien la organización que los representa, *Landelijke Organisatie Buros voor Rechtshulp* (LOB), organiza constantes campañas en esta esfera, en la práctica gran parte de esta labor es realizada en su nombre por los *buros* más grandes, sobre todo los de Amsterdam, La Haya y Utrecht. Otros trabajadores, sobre todo en los *buros* más pequeños, consideran que este enfoque es anacrónico y no falta quien diga que “aún estamos viviendo en los años setenta”.

El *buro* de Amsterdam, el primero que fue establecido, es el más grande del país. Empleaba a 62 personas en 1992, 30 de ellas abogados profesionales en cuatro oficinas y únicamente acepta casos vinculados con problemas de la seguridad social, empleo, vivienda, disputas de los consumidores y trámites de inmigración. La oficina central está abierta al público general cinco veces por semana, con dos sesiones matutinas, una después del mediodía y dos ves-

pertinas. Ofrecen asimismo dos sesiones de asesoría para inmigrantes (una para las personas procedentes de Turquía y la otra para las procedentes de Marruecos). Además, el personal de las oficinas visita las prisiones de la ciudad para ofrecer asistencia penal y general.

Uno de los miembros reconoció que el *buro* tiene problemas para hacer frente a la demanda. Originalmente, el *buro* central estaba abierto ocho horas por día, cinco días por semana, pero este horario generaba demasiado trabajo y el personal no podía ocuparse de su totalidad. La demanda también se limitó reduciendo la publicidad sobre los servicios del *buro*. En consecuencia, la zona de influencia tiende a ser un radio relativamente pequeño de sus oficinas principales y satélites.

En los Países Bajos también existe una red de oficinas de asesoría a los ciudadanos. Existen 90 *raadslieden* o centros locales de información y asesoría, operados en su mayoría por las autoridades locales. En total, la federación de *raadslieden* (FIRA) estima que existen aproximadamente 250 trabajadores remunerados que se ocupan de los servicios de información y asesoría. En poco menos de la mitad de los casos, las *raadslieden* sólo proporcionan información o asesoría, y en otros dos quintos, la asistencia se limita a redactar cartas o a llenar formularios. El Ministerio de Justicia no considera a las *raadslieden* como parte de los servicios de asistencia jurídica, actitud que suscita quejas por parte de la FIRA.

Se proporciona asistencia jurídica en casos penales a los acusados que están en custodia y a los que no pueden pagar un abogado. Los requisitos para recibir asistencia jurídica en casos civiles, establecidos por estatuto de 1981, están vinculados a los índices oficiales de mantenimiento los cuales, a su vez, están indexados a los salarios. Este mecanismo estatutario y de indexación ha sido suficiente para resistir los intentos del Ministerio de Justicia de imponer requisitos más estrictos. El Ministerio estima que alrededor del 70% de la población reúne actualmente los requisitos.

Las cuatro esferas principales de asistencia jurídica en materia civil que ofrecieron los abogados privados en 1989 fueron: asuntos familiares (34%), propiedad y contratos (14%), seguridad social (11%) y legislación laboral (10%). Los *buros* trabajaron principalmente en seguridad social (18%), legislación laboral (18%), vivienda (15%) y propiedades y contratos (13%), lo que refleja su función especializada en la legislación de asistencia social.

Una de las esferas de más rápido crecimiento de asistencia jurídica para los abogados privados y los *buros* es la solicitud de asilo político. En 1984, los *buros* recibieron 9.010 consultas al respecto, y asignaron 10.140 casos a abogados privados. Para 1989, el número de consultas con los *buros* había ascendido a 17.700 y el número de casos asignados a abogados privados a 23.670. Las personas que solicitan asilo son ubicadas en campamentos fuera de los centros

principales de población. La Orden de Abogados y los *buros*, que conjuntamente proporcionan asesoría especial, se han opuesto vigorosamente a los intentos del Ministerio de Justicia de privar de asistencia a estas personas, a las que denominan inmigrantes “ilegales”.

El programa de asistencia jurídica neerlandés esta basado en la demanda. El Ministerio de Justicia manifestó su inquietud por el aumento de los gastos, que se duplicaron de 1979 a 1992. Este aumento se debe en gran medida a un número de casos cada vez mayor: los casos civiles, por ejemplo, aumentaron de 219.100 en 1984 a 257.400 en 1989 y los casos penales de 46.600 a 71.100. Los índices de remuneración, por otra parte, no aumentaron; de hecho, se redujeron 10% en relación con los casos civiles en 1981 y no aumentaron desde ese año para los casos penales o civiles. El Colegio de Abogados estima que entre 1981 y 1991 hubo una caída real de los índices de remuneración de aproximadamente 28%. El pago se efectúa por medio de honorarios fijos, lo que permite mantener bajos los costos al no permitirse el aumento de la remuneración.

El sistema de asistencia jurídica neerlandés difiere del modelo británico (primariamente *judicare*), sobre todo por su uso de servicios de personal a sueldo en el marco de los *Buros voor Rechtshulp*. Sin embargo, se parece en muchos otros aspectos. Si bien los Países Bajos han mantenido un nivel envidiablemente elevado de personas que gozan de acceso al sistema de asistencia jurídica, por lo menos en los casos civiles, ambas jurisdicciones comparten la inquietud actual en torno a cuestiones de calidad, remuneración y cobertura.

Si se desea más información sobre el sistema de asistencia jurídica que se ofrece en los Países Bajos, véase también Bamberger, 1989; Blankenburg, 1992; Cousins, 1993; Gorieley, 1992, y Huls, 1994.

Quebec, Canadá

A principios de los años 70 Quebec contrajo el compromiso político de dedicar montos significativos de recursos gubernamentales a servicios jurídicos financiados públicamente. Esta iniciativa surgió de lo ocurrido en Estados Unidos. El nombre escogido para el organismo fundado en 1972 para administrar la asistencia jurídica fue *Commission des Services Juridiques* y el énfasis en la educación pública y la reforma legislativa reflejaba el modelo americano más que el británico. Otra influencia, a la que explícitamente se referían los ministros en esa época, era la idea de un servicio jurídico nacional similar al servicio de salud. Desde esa época, el sistema de asistencia jurídica sigue siendo gratuito para las personas que satisfacen los requisitos.

La propuesta inicial —la contratación de abogados a jornada completa sin participación de abogados del sector privado— fue rechazada por la profesión jurídica. Por lo general, los clientes deben dirigirse a la Comisión para que se efectúe la evaluación preliminar del caso, pero como principio fundamental se adoptó el derecho de escoger un abogado empleado por la Comisión o un abogado privado. El mantenimiento de esta opción es la diferencia principal entre el mecanismo empleado en Quebec y los que se establecieron en la mayoría de las demás provincias y países. Quebec no tiene un presupuesto anual totalmente fijo, por lo tanto, opera de una manera similar al servicio de asistencia jurídica de Inglaterra y Gales basado en la demanda.

En 1989/90, Quebec gastó \$80 millones en servicios jurídicos: 51% de este financiamiento procedía del gobierno federal y 40% del gobierno provincial. Los casos se dividieron entre abogados privados, que recibieron un total de \$23 millones en costos de asistencia jurídica, notarios, (que se ocupan de asuntos de la propiedad) y abogados de planta sobre las siguientes bases:

	<i>% de casos</i>	<i>Número</i>
Abogados privados	36	87.913
Abogados de la Comisión	61	151.175
Notarios	3	6.765
Total	100	245.853

Del número total de casos manejados por los abogados (excluidos aquellos en los que participaron notarios), el 59% fueron civiles y el 41% penales. La proporción de casos manejados por abogados privados fue 37%, en general, pero varió según el ámbito: 29% en derecho de familia, 24% en derecho civil no vinculado con asuntos matrimoniales y 47% en casos penales.

Como en Ontario (véase más abajo), se da muy poca prioridad a la asesoría: un funcionario de la Comisión afirma explícitamente que la política era concentrarse en la representación. Pero, en contraste con Ontario, esta situación no está modificada por medio de una red de centros jurídicos o de asesoría. Si bien la legislación que rige a la Comisión permite la prestación de servicios por parte de centros jurídicos o de asesoría, sólo había dos (en Hull y Pointe Saint Charles, Montreal), ambos establecidos independientemente, antes de que se iniciara el programa de asistencia jurídica.

El sistema de asistencia jurídica no desempeña un papel significativo en la práctica privada. En 1989/90, sólo el 20% de los abogados de Quebec —2.671 de un total de 13.094— recibieron algún tipo de remuneración por prestar ese servicio, con un promedio de sólo \$7.547. Seis abogados recibieron

más de \$150.000, lo cual, según se dijo, hubiese sido posible únicamente concentrándose en múltiples casos penales, juzgados en el mismo tribunal, al mismo tiempo, y si todos los acusados se hubiesen declarado culpables.

La *Commission des Services* está organizada en 11 entidades regionales, conocidas como *centres communautaires juridiques* (centros jurídicos comunitarios). Cada una de ellos cuenta con *bureaux d'aide juridiques* (oficinas de asistencia jurídica) locales. Las entidades regionales disponen que las comisiones locales “den asesoría... sobre las necesidades de las personas en situación económica desventajosa”, pero tienen poco poder. Esta ausencia de participación local puede haber creado una falta de sensibilidad por parte de la Comisión a las necesidades de algunas comunidades, en particular de los pueblos indígenas de Quebec. Un funcionario de la Comisión admitió que varias iniciativas que tenían por objeto prestar servicios a las poblaciones nativas —en ninguna de las cuales participaban personas nativas de las comunidades en su administración— se habían interrumpido por falta de uso. Esto contrasta con la operación del sistema de centros de servicios jurídicos de Ontario, como lo demuestra el de Thunder Bay (véase más abajo).

En 1989/90 la Comisión empleaba a 383 abogados, 536 funcionarios y 39 oficinistas, distribuidos en 114 oficinas que trabajaban a jornada completa y 41 que trabajan a jornada parcial. El 62% de los casos aceptados por los abogados de planta se vinculaban con cuestiones civiles, y los casos de derecho de familia constituían poco menos de la mitad. Si bien los casos penales representaron una proporción más pequeña de la carga de trabajo de la Comisión que la de los abogados privados, los abogados de la Comisión se ocuparon de atender un mayor número de casos de esa índole: 57.000 frente a 41.000.

La Comisión asegura un control muy estricto de los abogados de planta: las condiciones de trabajo están sumamente reguladas y la carga de trabajo está sujeta a una cuidadosa supervisión. En 1989/90, los abogados trabajaron, en promedio, 1.060 horas de dedicación exclusiva, atendieron 426 casos, de los que cada uno insumió 2,08 horas. Los sueldos, basados en un sistema de antigüedad y méritos, oscilaban entre poco menos de \$30.000 y poco más de \$70.000, con un notable promedio de 13 años de servicio.

Dado que los clientes pueden escoger entre un abogado de la Comisión y un abogado privado para el mismo tipo de caso, es posible analizar los costos relativos. Las cifras de 1989/90 de la Comisión demuestran que el costo promedio por caso atendido por un abogado de planta fue de \$183.08, frente a \$249.06 para un abogado privado. Es difícil saber qué utilidad tiene esta comparación. Los miembros de más alto nivel de la Asociación de Abogados de Quebec sostienen que no se está comparando lo mismo y que los abogados de la Comisión pueden manipular las cifras de los casos, cosa

que no pueden hacer los abogados privados que reciben casos por referencia. No obstante, un comité de la Asociación Canadiense de Abogados, que por su misma índole es representativo de los intereses del ejercicio privado de la profesión, llegó a la siguiente conclusión: “Habiendo encontrado ciertas explicaciones posibles de las discrepancias, es evidente que los datos de Quebec demuestran uniformemente que el costo por caso de los abogados de planta es más bajo que el de los abogados privados, aunque la magnitud del diferencial de costos puede ser menos significativa que lo que indican los datos resumidos y, en muchos casos, insignificante”.

Las responsabilidades oficiales de la Comisión incluyen el compromiso de “promover el desarrollo de programas de información para personas en situación económica desventajosa, sobre sus derechos y obligaciones”, y uno de los grandes éxitos de la Comisión ha sido en el campo de la educación jurídica pública. Un departamento de información pequeño pero muy eficiente formuló varias maneras de instruir al público sobre sus derechos jurídicos, que incluyen un programa de radio que se transmite en francés en 110 estaciones de todo el territorio de Quebec. Es tal su éxito que ha sido empleado por otros ministerios y órganos gubernamentales para divulgar su propia información. Además, el departamento elabora un artículo que se publica regularmente en varios diarios y publicaciones semanales.

Durante 14 años, el departamento de información produjo una serie de televisión llamada *Justice pour tous* (Justicia para todos) de 26 programas anuales en los que se escenifican cuestiones vinculadas a temas legales. La acción tiene lugar en un restaurante, y los personajes comentan problemas jurídicos que han tenido relacionados con accidentes de esquí, fosas sépticas defectuosas y conductores agresivos. También se distribuyen los programas grabados en cintas de video y, durante campañas organizadas por grupos de abogados para sensibilizar a la población sobre cuestiones jurídicas, se presentan en centros comerciales.

El departamento de información produce información impresa de formato atractivo, y distribuye varios miles de folletos y carpetas como parte de un programa de extensión en el que también se proporciona información jurídica en ferias y exposiciones comerciales. No cabe duda de que la eficiencia de la labor de información de la Comisión se apoya en el hecho de que el director de información es una personalidad muy reconocida en el mundo de la radio y rebosa energía como para presentar un programa muy popular, todos los días hábiles por la mañana, antes de ir a trabajar. Es evidente que el compromiso de la Comisión con su enfoque educativo innovador durante un período prolongado ha sido extraordinario.

El problema con la asistencia jurídica en Quebec es el reducido número de personas que reúnen los requisitos para recibir dicha asistencia. La Ley de

Asistencia Jurídica de 1972, que estableció este servicio, admite únicamente a las personas “en situación económica desventajosa”. Inicialmente, la Comisión estaba facultada para fijar los niveles de elegibilidad, pero esta función fue cedida al gobierno en 1982. Salvo con una modificación, aplicada únicamente a las familias, los niveles de elegibilidad no se han modificado desde 1981, y actualmente se encuentran por debajo del salario mínimo.

El Ministerio de Justicia estimó informalmente una elegibilidad del 32% de la población en 1982. El presidente anterior de la Comisión no estaba de acuerdo con esta cifra y afirmaba que sería más exacto hablar del 15%.

La Comisión sobrevivió a fuertes recortes de sus recursos. En su informe anual sigue figurando la educación, la organización y la reforma entre las actividades de sus oficinas como reflexión de las prioridades asignadas a la ubicación de casos en el contexto de otras actividades. No obstante, se espera que el personal absorba gran parte de esta labor en su propio tiempo. El presupuesto para labores de información se redujo a la mitad a principios de este decenio, situándose en un nivel de \$200.000. El futuro de la labor de la Comisión en lo que se refiere a la reforma legislativa es incierto.

Por otra parte, Quebec renovó recientemente su compromiso con el sistema de asistencia jurídica. Un comité nombrado por el gobierno en 1991 preparó un análisis detallado de la forma en que se formularía este trabajo, encontrándose que la estructura básica del sistema de asistencia jurídica era firme, pero que carecía de recursos. Propuso un aumento importante en el nivel de elegibilidad, que sería financiado principalmente mediante contribuciones para quienes estuviesen por encima de los niveles mínimos de ingreso y capital. Tal como recomendó el comité en 1991, se incrementó sustancialmente el nivel de elegibilidad para los servicios en 1996 aumentando los límites financieros y estableciendo un nuevo sistema de contribuciones progresivas para personas y familias con ingresos más altos. Otra modificación implementada en 1996 por el gobierno federal, que afectó a todas las provincias, fue una importante revisión del financiamiento federal a los gobiernos provinciales para efectos de asistencia jurídica. De conformidad con los nuevos mecanismos de transferencias de fondos para actividades sanitarias y sociales en Canadá, que se pusieron en práctica el 1 de abril de 1996, pudo otorgarse financiamiento federal para varios programas sociales, entre ellos los de asistencia jurídica civil, mediante donaciones en bloque, lo que daba a las provincias flexibilidad para sus prioridades de financiamiento (y capacidad para incrementar o reducir porciones de las asignaciones federales para asistencia jurídica). Quebec respondió incrementando las contribuciones provinciales en 46% para asistencia jurídica durante 1996-97.

Ontario, Canadá

El sistema de asistencia jurídica en Ontario comenzó como programa voluntario en 1951 y cobró carácter oficial en 1967. El Plan de Asistencia jurídica de Ontario (OLAP), administrado por la Sociedad Jurídica del Alto Canadá, presta servicios mediante dos tipos diferentes de mecanismos. Uno de ellos es un mecanismo "certificado", derivado del modelo que se adoptó en Inglaterra y Gales, en el que participan abogados privados en una red de oficinas de servicios sociales. Otro mecanismo proporciona servicios jurídicos a poblaciones indígenas en las zonas remotas del norte de la provincia.

En 1989/90 el gasto en asistencia jurídica ascendió a US\$173,8 millones, de los cuales \$22 millones (13% del presupuesto total), una proporción aproximadamente similar a la que se pagó en los Países Bajos a los *Buurs voor Rechtshulp*, se gastaron en oficinas de servicios jurídicos sociales. A continuación se detallan las fuentes de los fondos:

<i>Fuente</i>	<i>Millones de US\$</i>
Gobierno de Ontario	68
Gobierno federal	58
Interés en las cuentas de los clientes	36
Contribuciones de clientes	9
Costas, indemnizaciones, etc.	5
Sociedad Jurídica	4

La contribución de la Sociedad Jurídica proviene de una cuota obligatoria de \$175 que paga cada uno de los miembros de la profesión jurídica, negociada en 1986 entre la Sociedad y el Procurador General de la Provincia. Se considera como una contribución para sufragar los costos administrativos del OLAP que ascendieron a un total de \$17 millones en 1989/90.

La Sociedad Jurídica administra el mecanismo certificado de asistencia jurídica mediante 47 oficinas regionales. Está sujeto a reglas de elegibilidad (los niveles no se han incrementado desde 1989), pero el director regional tiene tanta independencia para determinar la elegibilidad que es imposible calcular qué porcentaje de la población tiene derecho a recibir asistencia jurídica. La asesoría en cuestiones penales es gratuita para las personas con ingresos inferiores a cierto nivel: en 1991, esto era equivalente a aproximadamente el 150% de la asignación de asistencia social a largo plazo pero inferior al salario mínimo. No existe un límite gratuito obligatorio para la asesoría en cuestiones civiles, aunque por lo general se aplica el mismo límite que en los casos penales. El límite superior para los casos penales y civiles lo fija explícitamente el direc-

tor regional a su entera discreción. Según explicó un funcionario: “No existe un límite superior estricto. Tomamos en cuenta el patrimonio del hogar y analizamos los gastos e ingresos efectivos y normales”.

La mayoría de la labor se centra en el ámbito penal. Las cifras de 1989/90 para los casos certificados lo ilustran de la siguiente manera:

<i>Tipo de asistencia</i>	<i>Costos</i>	<i>Casos concluidos</i>
Penal	\$71.000.000	64.297
Civil	\$42.000.000	43.000
Solamente asesoría	\$138.771	1.035

En el mismo año, los abogados privados recibieron aproximadamente \$131 millones por concepto de asistencia jurídica (de los cuales alrededor de \$21 millones correspondían a funciones de abogados de guardia).

En comparación, son menos los abogados que participan en este plan que en Inglaterra y Gales. Un funcionario de la Sociedad Jurídica señaló: “Ontario tiene aproximadamente 23.000 abogados, de los cuales 10.000 efectúan algún tipo de asistencia jurídica. No obstante, la mayoría se concentra en las manos de unos 1.200 abogados”. La Sociedad Jurídica ha contratado abogados, con cierta renuencia —que representó un costo de \$750.000 en 1989/90— para cubrir algunos de los tribunales provinciales que atendían un mayor volumen de casos.

Los centros de servicios jurídicos, que ascendían a 67 en abril de 1991, son administrados formalmente por el Plan de Asistencia Jurídica de Ontario y, por consiguiente, por la Sociedad Jurídica del Alto Canadá. En la práctica, sin embargo, goza de cierta independencia porque tiene un órgano administrativo separado, que es el Comité de Financiamiento (CFC). El CFC tiene cinco miembros: tres nombrados por la Sociedad Jurídica y dos por el Procurador General, y por lo menos un representante de cada uno debe estar “vinculado con un programa de asistencia jurídica social”. Cuenta con sus propios empleados (10) y su propio director.

Estos programas son de tres tipos básicos. Existen oficinas de “servicios múltiples” vinculadas a otras organizaciones —por ejemplo, los Servicios de la Comunidad de York, donde se prestan servicios jurídicos, sanitarios y sociales desde una misma base. También existen alrededor de una docena de programas de servicios “especializados”, que se centran en áreas como medio ambiente, relaciones entre arrendadores y arrendatarios, y problemas de los ancianos y de los discapacitados. Todos ellos trabajan de distintas maneras. El Centro de Recursos de Defensa de los Intereses de los Discapacitados, por ejemplo, se orienta a los litigios y ha aceptado varios casos en el marco de la Carta de Derechos de Canadá, que es relativamente nueva. El Centro de Defensa de

los Intereses de los Ancianos, por otra parte, se dedica más a las campañas y a la educación; por ejemplo, se ha esforzado en hacer del conocimiento público la cuestión de los abusos en contra de este grupo demográfico.

No obstante, la mayoría de estos centros corresponden a la tercera categoría: tienen su base en la comunidad y su objetivo es proporcionar servicios que no consiguen los habitantes en los programas certificados, dentro de una zona de influencia definida. Se cuenta con un plan provisional de establecer una red de 90 centros jurídicos comunitarios que abarquen toda la provincia.

El CFC exige que estos centros jurídicos comunitarios, por su carácter de órganos autónomos, tengan un directorio “integrado por personas que pertenezcan a la comunidad a la cual sirve el centro”. En general, los directorios están integrados por un elevado número de profesionales, aunque un trabajador del centro de Thunder Bay ilustró la flexibilidad de este tipo de mecanismo y su capacidad de representar los intereses de la comunidad local de la siguiente manera: “Un grupo de indígenas pidió que se estableciera un centro para que los atendiera. Se les dijo que tendría que ser un centro general. Aceptaron pensando que sería mejor que nada...actualmente existe un centro cuyo directorio está compuesto por indígenas. En una población de la cual aproximadamente el 12% es indígena, sólo el 3% al 5% de las personas que acuden a la mayoría de las oficinas gubernamentales son indígenas. Los indígenas no recurren mucho a las oficinas públicas. Nuestra proporción es de un 40%.”

Esferas principales de la labor de los centros de servicios jurídicos

A continuación se describen las seis esferas principales de la labor de los centros de servicios jurídicos establecidas en el Plan de Asistencia jurídica de Ontario en 1990:

Asesoría e información. El personal de los centros proporciona información y asesoría en distintas esferas jurídicas a más de 100.000 personas por año. Este servicio es similar al que proporcionan los abogados de turno porque por lo general el servicio se ofrece independientemente del nivel socioeconómico de los clientes.

Referencias. Los centros refieren a más de 60.000 personas por año a otras agencias o abogados, para que tengan acceso a los servicios adecuados. Más de 3.000 son referencias directas al programa certificado del Plan de Asistencia Jurídica o a abogados que ejercen la profesión en forma privada; el resto se refiere a distintas entidades comunitarias y de servicios sociales.

Representación de clientes. Los centros proporcionan servicios jurídicos tradicionales en cuestiones vinculadas con la pobreza a más de 30.000 perso-

nas al año, que incluye la defensa de sus intereses ante los tribunales jurídicos y administrativos, como el Tribunal de Apelaciones de la Remuneración de los Trabajadores, la Junta de Revisión de la Asistencia Social, etc. Los abogados que trabajan en estos centros se ocupan de las apelaciones a todos los niveles del sistema judicial.

Educación jurídica pública. Uno de los mandatos de estos centros es proporcionar educación legal a las comunidades de bajos ingresos a las que atiende, y organizar una gran variedad de publicaciones, panfletos, presentaciones audiovisuales y charlas. El Centro de Educación Legal Comunitaria de Ontario se ha fundado con el objeto de preparar material de educación jurídica pública para los centros y sus clientes.

Reforma legislativa. Otro de los mandatos específicos de los centros es proporcionar servicios jurídicos “diseñados solamente con el objeto de promover el bienestar jurídico de la comunidad”. Por lo tanto, los centros actúan en nombre de grupos de clientes o en general de la comunidad de bajos ingresos, a fin de proteger y promover sus intereses jurídicos ante distintos órganos decisorios del sector público, como los concejos municipales, los comités legislativos y las comisiones públicas. También inician la reforma legislativa mediante el litigio de casos en los que se deciden cuestiones planteadas en otros casos.

Organización y desarrollo comunitario. Los centros proporcionan servicios especializados para ayudar a las personas a organizarse en grupos y de esa manera proteger o promover sus intereses jurídicos, como asociaciones de arrendatarios o grupos de autoayuda para trabajadores lesionados. Además, proporcionan asistencia jurídica a los grupos que inician proyectos de desarrollo comunitario, como viviendas para personas de bajos ingresos y programas de capacitación para los beneficiarios de la asistencia social.

Algunos centros comunitarios desempeñan una función adicional: están vinculados a los departamentos jurídicos universitarios y proporcionan capacitación para los estudiantes. El mejor de los centros financiados, el de Servicios Jurídicos Comunitarios de Parkdale, ocupa un lugar especial en la historia y en el desempeño actual de este tipo de centros. Fue establecido en 1971; es el primero en su tipo en Ontario y está vinculado a la Facultad de Derecho de Osgood Hall. Las instalaciones especialmente diseñadas que ocupa actualmente, con un espacio amplio para que trabajen los estudiantes, se encuentran en la zona marginada de Parkdale y no en el distrito universitario de clase media. El centro proporciona educación jurídica a los estudiantes durante períodos de cuatro a ocho meses, y al mismo tiempo proporciona los servicios que se esperan de todo centro de asistencia jurídica comunitario. Sus servicios están organizados en cuatro esferas: relaciones entre arrendadores y arrendatarios, remuneración de empleados, familia/bienestar social, e inmigración.

En un informe de 1978 de los centros jurídicos comunitarios se señalaba que su relación con la profesión privada era armónica: “Hubo gran cooperación entre las dos ramas de asistencia jurídica y, esencialmente, no existe competencia entre los centros y los abogados privados”. Esto sigue siendo así hasta ahora, aunque podrían suscitarse conflictos en el futuro. El gobierno de Ontario ha iniciado una revisión del sistema de asistencia jurídica certificado con la intención de introducir nuevos recortes presupuestarios, y es posible que los centros se consideren en adelante un servicio alternativo. La recesión actual no ha afectado, relativamente, a los centros, entre otras razones debido al fuerte respaldo político multipartidista del que gozan en el parlamento provincial. Siguieron creciendo, y se establecen de dos a tres nuevos centros por año. Al mismo tiempo, también se está destacando la función central del personal del CFC. Por ejemplo, se está estableciendo una oficina de recursos, que ampliará su capacidad y respaldo proporcionando un incentivo para una mayor cooperación. Se exige que los centros declaren detalladamente qué labores desempeña, por lo que el personal ha desarrollado mecanismos detallados para procurar el equilibrio entre la autonomía local y la rendición de cuentas al nivel central.

Los centros proporcionan servicios jurídicos de asistencia social de manera tal que se combinan la atención de casos, la educación y las actividades de reforma legislativa. Los centros especializados funcionan también como grupos de presión. El vínculo entre algunos de los centros y las universidades ha proporcionado una sólida base para la educación jurídica.

Cambios recientes en el sistema de asistencia jurídica de Ontario

Hasta octubre de 1998 se habían llevado a cabo cambios muy significativos en el sistema de asistencia jurídica de Ontario, de conformidad con las recomendaciones del documento de 1997 *Blueprint for Publicly Funded Legal Services* (Ontario Legal Aid Review, 1997) y otros factores².

El período comprendido entre 1990 y 1998 registra un incremento en la utilización de asistencia jurídica civil y penal en Ontario e incrementos sustanciales en los costos anuales del *judicare*, interrumpidos por la acción del gobierno provisional de Ontario de 1994 para establecer un tope reducido al respaldo financiero que prestaba al plan de asistencia jurídica hasta que se establecieran los cambios en la operación del sistema. El plan había funcionado desde su establecimiento, como asociación entre el gobierno provincial,

² Esta sección se basa, además de este documento, en una entrevista con Robert Holden, Director Ejecutivo del Plan de Asistencia Jurídica de Ontario, y en *Ontario Legal Aid Plan, Proposed Pilot Project. Final Report* (1998).

que era el fundador primario, y la Sociedad Jurídica del Alto Canadá (por ejemplo, para la provincia de Ontario) que administraba el plan. El gobierno provincial y la Sociedad Jurídica firmaron un memorando de entendimiento a fines de 1994 para regir la operación del Plan hasta marzo de 1999, a menos que fuese enmendado previamente por acuerdo entre las partes; el memorando de entendimiento exigía un examen integral de las operaciones del sistema de asistencia jurídica.

El Gobierno de Ontario estableció en diciembre de 1996 un grupo de trabajo independiente, integrado por siete miembros, para revisar el sistema de asistencia jurídica. Este grupo de trabajo (también conocido como "Comisión McCamus" en referencia al presidente, John D. McCamus) tuvo que considerar todos los programas de asistencia jurídica de la provincia con el objetivo de "identificar aspectos que deberían reducirse, mantenerse o mejorarse a fin de que puedan satisfacerse las necesidades jurídicas actuales y futuras de los residentes de bajos ingresos de Ontario de la forma más efectiva y eficiente posible". (*Blueprint, Executive Summary*, página de introducción no numerada.)

Al organizar este estudio, los miembros del grupo de trabajo y el personal se reunieron con una amplia gama de clientes, proveedores de asistencia jurídica y administradores, jueces y dirigentes de entidades comunitarias. Si bien el grupo de trabajo fue establecido inicialmente en respuesta a lo que se percibía como una crisis presupuestaria, sus integrantes también encontraron que el sistema de asistencia jurídica no satisfacía las necesidades para las cuales había sido diseñado. Para corregir estas deficiencias y formular un programa que funcionase dentro de un tope presupuestario anual, se propuso un sistema mejorado que pudiera:

- Evaluar, entender y responder bien a las necesidades jurídicas efectivas de los residentes de bajos ingresos de Ontario.
- Establecer prioridades entre esas necesidades para alcanzar el mayor impacto positivo para el grupo de clientes.
- Utilizar una combinación innovadora de modelos y proveedores de servicios para atender estas prioridades.
- Vincularse, colaborar y respaldar la labor de otras entidades que atienden a la misma clientela.
- Hacer hincapié en la investigación y el desarrollo de políticas para mejorar sus propios servicios y reducir sus costos contribuyendo a la reforma en curso del sistema de justicia en su totalidad.
- Responder a las personas con distintas necesidades, incluyendo, sin limitación, las minorías étnicas, raciales, culturales y lingüísticas, las personas con discapacidades, las comunidades aborígenes, la mujer, los niños, los jóvenes y los ancianos.

- Proporcionar, en relación con todas las actividades mencionadas, servicios de calidad uniformemente elevada en toda la provincia.
- Ser eficiente en función de sus costos a fin de utilizar eficazmente la tecnología de la información y las técnicas modernas de gestión.
- Ser independiente del gobierno, y
- Contar con financiamiento plurianual adecuado y estable, al nivel actual o más alto, para desempeñar sus responsabilidades. (*Blueprint, Executive Summary*, pág. 1.)

El documento *Blueprint* recomienda que:

Más específicamente, en las esferas de servicio que domina actualmente *judicare*, como los asuntos de la familia, penales, de inmigrantes y refugiados y algunos asuntos civiles, estamos recomendando un modelo basado en una evaluación oportuna y completa del caso y de los servicios que requiere, a la luz de las necesidades del cliente, y dentro de un marco de prioridades establecido a nivel de la provincia. El modelo ofrecería grados de asistencia basados en las necesidades del cliente, las prioridades generales, los recursos disponibles y las repercusiones individuales y sistémicas que podría tener el servicio.

Los servicios serían prestados por una combinación de asesores, abogados de turno, abogados privados, oficinas de abogados (cuando los números lo justifiquen), y auxiliares de abogados supervisados y otros especialistas ajenos a la profesión jurídica. El objetivo sería evaluar el caso lo antes posible, responder inmediatamente a las emergencias y a las cuestiones obviamente complejas, resolver rápidamente las cuestiones sencillas, proporcionar servicios más amplios cuando los casos así lo exijan, colaborar con otros prestadores de servicios y recursos, y asegurar la disponibilidad de las aptitudes necesarias para lograr los mejores resultados para el número más amplio posible de clientes. En lo que se refiere a las cuestiones de la pobreza, proponemos que los servicios sean proporcionados por la red actual, y posiblemente ampliada, de centros de servicios jurídicos comunitarios que operan bajo el mandato actual. Estos centros deberán desempeñar un papel importante en la elaboración total de las necesidades de los clientes y en la determinación de las prioridades para todo el sistema.

La prestación de estos servicios será coordinada por un nuevo órgano de servicios jurídicos de Ontario, que será independiente del

gobierno y de la Sociedad Jurídica del Alto Canadá. Su directorio desempeñará un papel fundamental para dar seguimiento a las necesidades, establecer prioridades, procurar financiamiento apropiado, diseñar e implementar opciones de prestación de servicios, establecer y mantener vínculos con otras jurisdicciones del sistema judicial y mantener el control de la calidad y la rendición de cuentas ante el público. Se emplearán gerentes de área a nivel local para que los servicios satisfagan las necesidades y circunstancias locales. Además, los gerentes de área se ocuparán de asegurar la coordinación de servicios con los centros comunitarios locales. (*Blueprint, Executive Summary*, págs. 1–2).

En otras secciones del *Blueprint* que merecen destacarse se afirma lo siguiente:

Si bien las reformas al sistema de asistencia jurídica tienen el potencial de lograr distintas ganancias de eficiencia en la utilización de los recursos de asistencia jurídica, es probable que esas ganancias sean limitadas en relación con las ganancias que se obtendrían si se mejorara la eficiencia y la eficacia de los sistemas vigentes de justicia penal, civil y administrativa, donde sería necesario introducir reformas sustantivas y procesales.

Si bien ningún otro tema en la historia de la asistencia jurídica en Ontario y en otros países atrajo un debate tan acalorado como la opción de modelos de prestación de servicios de asistencia jurídica, gran parte de este debate ha sido improductivo y ha dado como resultado aseveraciones absolutistas o universales en nombre de *judicare* o modelos en los que el gobierno presta servicios con abogados contratados. Las pruebas empíricas recogidas no indican claramente la superioridad de ningún modelo en términos de costos, calidad del servicio o acceso a la justicia en un contexto moderno de asistencia jurídica en el cual la selección de los modelos depende mucho del contexto, refleja diferencias en la índole de los problemas jurídicos, de los clientes y del contexto geográfico. De hecho, se requiere una gama de modelos rica y ecléctica. El enfoque “unitalla” a la selección de modelos de prestación de servicios es un grave error de concepto, tan grave como si se concibiera un interruptor que encendiera o apagara la disponibilidad de asistencia jurídica. Lo que se necesita es una respuesta graduada que trate de adaptarse a la seriedad y a la complejidad de un problema en particular.

En Ontario se requiere un modelo de asistencia jurídica mucho más mixto que el que existe actualmente. El nuevo modelo debe aprovechar más los servicios de los abogados de turno y de las oficinas de abogados, utilizar más especialistas cuya profesión no es jurídica, si se ha de utilizar un presupuesto fijo de la manera más eficiente posible. Por otra parte, es necesario prestar mucho más atención que en el pasado a las cuestiones de vigilancia del desempeño y garantía de calidad en toda la gama de modelos de prestación de servicios del sistema de asistencia jurídica. (*Blueprint, Executive Summary*, pág. 6).

El grupo de trabajo propuso un excelente conjunto de criterios para el diseño de un sistema de asistencia jurídica en Ontario: (a) independencia del gobierno; (b) rendición de cuentas sobre el uso eficiente de los fondos públicos; (c) obtención de recursos adecuados para asistencia jurídica; (d) capacidad para prestar servicios de calidad en una amplia gama de esferas del derecho; (e) capacidad para promover confianza en el sistema de asistencia jurídica; (f) capacidad de respuesta ante las necesidades de los clientes; (g) administración eficiente; (h) gestión coordinada de todo el sistema de asistencia jurídica; e (i) innovación y experimentación. (*Executive Summary*, pág. 12.) Para poner en práctica estos criterios, el grupo de trabajo propuso que la legislatura provincial creara un nuevo órgano de servicios jurídicos, con un directorio integrado por 11 personas nombradas por el Vicegobernador de la provincia. El directorio estaría integrado por cuatro personas nombradas por recomendación del Procurador General provincial, de una lista de 10 nombres suministrados por la Sociedad Jurídica provincial, dos de los cuales serían abogados con conexiones importantes con el sistema de centros, y los otros siete miembros serían nombrados por recomendación del Procurador General, con el objetivo de asegurar que el directorio esté compuesto por personas que tengan experiencia o conocimientos en la prestación de servicios jurídicos, en la labor de los tribunales, en la gestión, y en las necesidades jurídicas de los residentes de bajos ingresos de Ontario (*Executive Summary*, pág. 12.). El nuevo órgano fue establecido por la legislatura provincial en octubre de 1998, esencialmente como propuso el grupo de trabajo, con la intención de que la mayoría de los integrantes del directorio no sean abogados.

A medida que se concluía el documento *Blueprint*, el Plan de Asistencia Jurídica de Ontario procedía a establecer proyectos piloto para poner a prueba modelos de prestación de servicios al sistema primario de *judicare*. La planificación inicial y las actividades emprendidas hasta la fecha se describen en el Plan de Asistencia Jurídica de Ontario, *Proposed Pilot Projects: Final Report* (15 de

enero de 1998). El informe describe el objetivo de los proyectos de la siguiente manera:

Poner a prueba otros modelos posibles de prestación de servicios para determinar si con una combinación diferente pueden prestarse mejores servicios a los clientes, respondiendo a las preguntas indicadas a continuación:

1. ¿Puede el plan mejorar el acceso al servicio?
2. ¿Pueden prestarse los servicios con mayor eficiencia en función de sus costos?
3. ¿Puede el plan mejorar la calidad del servicio? ¿Puede el plan tener más control sobre quiénes proporcionan los servicios y las aptitudes que deben tener? ¿Puede el plan supervisar más directamente los servicios que reciben los clientes? (pág. 1).

Algunos de los modelos en escala experimental que ya están en curso o que se han previsto incluyen nuevas oficinas de personal; contratos con despachos jurídicos para funciones fijas o bloques de representación a precios fijos; mayor uso de abogados de turno; despachos especializados en defensa de asuntos penales; paneles especializados de apelación; servicios diversificados de derecho de familia; un proyecto de información sobre derecho de familia; y oficinas y contratos especializados en leyes de inmigración. Muchos de los proyectos piloto tienen un horizonte de planificación de tres años para facilitar el arranque y un período razonable de plena operación a fin de facilitar una evaluación integral.

Según se informó, los gastos totales de asistencia jurídica civil y penal en Ontario, en 1989/90, ascendieron a más de US\$173,8 millones, y las fuentes de financiamiento más importantes fueron el gobierno provincial (\$68 millones) y el gobierno federal (\$58 millones). Para 1996/97, después de un período de financiamiento reducido durante los primeros años de este decenio, el financiamiento total se había incrementado aproximadamente a US\$265,9 millones, y las fuentes de financiamiento más importantes eran el gobierno provincial (\$189,7 millones, que reflejaba la modificación al financiamiento federal de donaciones en bloque a las provincias, como se señaló en la sección sobre Quebec) y el financiamiento federal (\$40,8 millones).

El programa de asistencia jurídica de Ontario es uno de los que tienen el mayor nivel de financiamiento en el mundo, si se hace la comparación sobre la base de la cantidad de recursos por cada persona que reúne los requisitos para tener acceso al mismo. Las actividades actuales para desarrollar un sistema más mixto en Ontario están dando efecto a las recomendaciones que han

figurado en la agenda pública de Canadá (y en otros países interesados en desarrollar sistemas excelentes de asistencia jurídica) durante muchos años. (Véase, por ejemplo, el documento de la Asociación Canadiense de Abogados de 1987 *Legal Aid Delivery Models: A Discussion Paper*, citado en la sección de “Recomendaciones y conclusiones”, más adelante). En general, las recomendaciones del grupo de trabajo crean un excelente plan general de trabajo para cualquier sistema de asistencia jurídica. Revestirá gran interés ver de qué manera el nuevo órgano puede implementar los numerosos cambios propuestos, y compartir las enseñanzas extraídas de las iniciativas de Ontario.

Arizona, Estados Unidos

La Asociación Estadounidense de Abogados otorgó en 1997 el reconocimiento anual Louis M. Brown al Centro de Autoservicio del Tribunal Superior del Condado de Maricopa, Arizona (Estados Unidos) por facilitar el acceso a la justicia. Actualmente, este centro es uno de los ejemplos más exitosos de actividades impulsadas por los tribunales en Estados Unidos para ampliar el acceso a la justicia en asuntos civiles a personas de bajos y medianos ingresos. En el Condado de Maricopa se encuentra la ciudad de Phoenix y zonas aledañas, y el servicio desarrollado por este tribunal se está aplicando en todo el estado de Arizona y se está considerando en el resto del territorio nacional.

El Centro es el resultado de una serie progresiva de pasos que emprendió el sistema de tribunales a partir de 1994 para atender las necesidades jurídicas de las personas que no contaban con recursos para contratar representantes jurídicos tradicionales y las necesidades de las personas que no eran atendidas por los recursos existentes de asistencia jurídica pública. La meta del Centro es incrementar el acceso a los servicios de los tribunales elevando al máximo su eficiencia en función de los costos, la responsabilización individual y los vínculos con servicios que ya existen en la comunidad. Su operación ha dado los siguientes resultados:

1) Disponibilidad de instrucciones y formularios sencillos que permiten a los litigantes sin representación de abogados seleccionar y utilizar formularios adecuados y fáciles de comprender para el mecanismo judicial que desee entablar.

2) Creación de una red de abogados, servicios comunitarios y proveedores de servicios de resolución de disputas en la comunidad, que permita a los litigantes recibir la asesoría, la evaluación y la asistencia apropiadas en relación con los asuntos que son objeto de un proceso ante el tribunal.

3) Mayor disponibilidad de funcionarios judiciales que dediquen tiempo y atención a los aspectos judiciales de los servicios de los tribunales.

4) Mayor nivel de autorepresentación porque los litigantes disponen no solamente de formularios e instrucciones sencillos, sino también de referencias a abogados, proveedores de servicios sociales y de resolución de disputas en la comunidad.

El tribunal asignó una sección del edificio y del personal al Centro, donde se entregan formularios e instrucciones preparados por el mismo tribunal. Estos recursos se combinan con asistencia específica de los servicios de asistencia jurídica y abogados privados de la zona, y actualmente se utilizan en todo el condado y en el estado de Arizona gracias a la tecnología de informática y comunicaciones. Por ejemplo, inicialmente se creó y se puso a prueba en el tribunal del Condado de Maricopa un módulo con una computadora que proporciona información jurídica y ayuda con la preparación, la compilación y la impresión de los formularios y documentos de formulación de pretensiones y defensas, y se cuenta con planes para establecer de 150 a 200 módulos similares de autoayuda en todo el estado.

Los formularios y las instrucciones se han redactado en formatos sencillos y fáciles de entender y utilizar por el ciudadano promedio. Se han creado carpetas con información sobre servicios jurídicos en cuestiones de alta demanda como divorcio, pensión alimentaria y sucesiones, que incluyen una lista, instrucciones detalladas y los formularios que exige el tribunal. La confección de una lista de abogados es el reconocimiento de que muchos litigantes no cuentan con los medios para pagar la representación plena de un abogado en un procedimiento judicial, pero sí pueden pagar una o dos horas de asesoramiento de un abogado para que revise los documentos, verifique que no se hayan omitido consideraciones importantes y les ayude a preparar su representación ante el tribunal.

El Centro presta servicios a un promedio de más de 300 personas por día por distintos medios. El Centro tiene dos oficinas públicas en dos tribunales. Las personas también pueden llamar a un sistema de teléfono automatizado que opera en todo momento y que tiene capacidad para atender hasta 120 llamadas simultáneamente y cuenta con más de seis horas de información grabada. También se puede utilizar Internet para recibir todos los servicios del Centro en el momento en que se desee. Además de estos mecanismos, el centro presta servicios por medio de los módulos interactivos en distintos lugares del estado de Arizona.

El Centro de Autoservicio del Tribunal Superior del Condado de Maricopa organiza conferencias para personas y organizaciones involucradas en la administración de tribunales y el acceso a la justicia de todo el país, y ofrece

asistencia técnica a los sistemas de tribunales interesados en implementar cambios para prestar asistencia a las personas que optan por representarse a sí mismas. La persona encargada de este proyecto es Karen L. Westover, Directora de Desarrollo Jurídico del Centro de Autoservicio. También puede solicitarse información a Bob James, administrador asistente del centro de autoayuda, dirigiéndose a su nombre, *Self-Help Center Assistant Administrator, Superior Court of Arizona in Maricopa County, 201 West Jefferson, 4th Floor, Phoenix, Arizona 85003, Estados Unidos (teléfono 602-506-6314)*.

Si se desea más información sobre este proyecto, véase *Superior Court of Arizona, Maricopa County* (1997); véase Goldschmidt (1998), donde se presenta un panorama del interés creciente en este modelo de servicio. Véase también *Legal Services Corporation, Office of Inspector General* (1996).

RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

Cada uno de los modelos examinados funciona bajo incentivos diferentes para desempeñar funciones de asistencia jurídica o acceso a la justicia. Los mejores sistemas utilizan una combinación de modelos para cubrir la gama de funciones deseables que identifica la política pública. En este capítulo se procuró describir y evaluar brevemente los distintos modelos que pueden considerarse para su aplicación y expansión en América Latina y el Caribe con el objeto de incrementar el acceso a la justicia para las personas actualmente desatendidas en los países de esa región, identificándose inicialmente los incentivos de implementación y otros factores que pueden influir en la introducción de los distintos modelos de asistencia jurídica y acceso a la justicia. Además, el documento presenta descripciones de tres sistemas generales de asistencia jurídica (el de los Países Bajos y los de las provincias canadienses de Quebec y Ontario) y un modelo especializado (el sistema simplificado de acceso a los tribunales del Condado de Maricopa, Arizona) que, en general, se reconocen como buenos ejemplos de sistemas en funcionamiento de asistencia jurídica y acceso a la justicia.

El autor coincide con las observaciones del Comité Nacional de Enlace de Asistencia Jurídica de la Asociación Canadiense de Abogados, que figuran en *Legal Aid Delivery Models: A Discussion Paper* (1987) en respaldo de un modelo mixto de servicios de asistencia jurídica. Si bien el Comité se centró principalmente en el modelo *judicare* de abogados privados y en el modelo de abogados de planta, este documento es un excelente recurso para quienes emprenden la reforma a nivel nacional de los servicios de asistencia jurídica y de acceso a la justicia. Destacamos a continuación algunas secciones de las conclusiones del Comité:

Hasta la fecha, el debate sobre los modelos de prestación de servicios que tiene lugar en Canadá y en otras partes, se ha centrado excesivamente en el contraste entre los servicios prestados por abogados de planta y el sistema *judicare*. Inicialmente, los debates se iniciaron porque la mayoría de las jurisdicciones establecieron planes de asistencia jurídica a principios de los años setenta y tuvieron que escoger entre los modelos británico (*judicare*) y estadounidense (abogados de planta). Una vez que maduró el programa de asistencia jurídica, en los años ochenta hubo un resurgimiento del interés en los modelos de prestación de servicios, estimulado por la combinación de influencias de contracción fiscal y evaluaciones programáticas. Los debates actuales regresaron a los modelos principales de contraposición entre servicios prestados por abogados de planta y *judicare*, pero actualmente el costo sustituye a la ideología como centro de los argumentos.

El Comité considera que el costo es un valor de referencia tan inadecuado como la ideología para la selección de los modelos de prestación de servicios. En el debate tienden a omitirse cuestiones de acceso, calidad del servicio, reforma e independencia. En nuestro estudio se ha procurado adoptar una concepción más amplia y, admitimos, más ecléctica de los modelos. El examen de los datos y argumentos de los que disponemos nos convenció de que únicamente un modelo mixto puede prestar servicios de asistencia jurídica eficaces en las jurisdicciones canadienses.

Un modelo mixto ofrece la oportunidad de aprovechar las ventajas de los modelos de abogados de planta, *judicare* y de centros de asistencia jurídica social, siempre que se logre una combinación adecuada de los tres. En nuestra opinión, ningún modelo independiente puede cumplir por sí sólo los objetivos de un programa eficaz de asistencia jurídica (pág. 227 y siguientes).

La conclusión central del Comité es que únicamente un modelo mixto, con una combinación adecuada de modelos de abogados de planta, *judicare* y centros de asistencia jurídica social pueden prestar servicios de asesoramiento eficaces en las jurisdicciones canadienses. Una vez que se acepta la necesidad de combinar los modelos, es posible que finalmente se ponga fin al debate estéril entre los modelos de abogados de planta y *judicare*. Una vez que se acepte que cada uno de los principales modelos tiene una impor-

tante función que desempeñar dentro de los planes, podremos dedicar más energía a determinar las ventajas y desventajas comparativas a un nivel “micro”, por ejemplo, en lo que se refiere a comunidades rurales y remotas, diferentes tipos de servicios de abogados de turno, tipos específicos de casos, etc.

La combinación de modelos puede alentar la experimentación y la innovación para obtener nuevas variedades de modelos de prestación de servicios, con el financiamiento del Departamento de Justicia Federal y de los planes provinciales. Las posibilidades están limitadas únicamente por las necesidades de los clientes y el carácter imaginativo de los planes.

En conclusión, es nuestra esperanza que este estudio aliente a los planes de asistencia jurídica de todo el país a que examinen y reconsideren los modelos actuales que emplean, con miras a crear una mejor combinación de modelos dentro de los planes. En segundo lugar, esperamos que el Departamento de Justicia Federal estimule planes para emplear más modelos mixtos por diferentes medios: proporcionando una contribución financiera federal adecuada en un sólo mecanismo que cubra todos los servicios de asistencia jurídica, incorporando normas mínimas de servicios jurídicos esenciales, evitando restricciones indebidas a los modelos mediante definiciones de gastos compartibles, financiando estudios más específicos de la efectividad en función de los costos (y de la calidad) de diferentes modelos, y ofreciendo fondos para financiar modelos innovadores de prestación de servicios jurídicos en el marco de los planes. Tercero, esperamos que algunos de los datos presentados en nuestro estudio alienten a las sociedades jurídicas a adoptar una función más activa e interesada en la prestación de servicios de asistencia jurídica, mediante canales organizados de la profesión y a través de sus miembros individuales (págs. 247–49).

El establecimiento, la operación y el mantenimiento de un sistema adecuado de asistencia jurídica y acceso a la justicia exigen la asignación de financiamiento gubernamental. Si bien los distintos modelos ofrecen diferentes grados de eficiencia para distintas funciones, el sistema debe recibir respaldo público adecuado (combinado con aportaciones privadas) para poder prestar los servicios necesarios. Y, además, la formulación de un sistema de asistencia jurídica con una combinación de modelos puede coadyuvar a crear la base de apoyo de distintos grupos de interés dentro del sistema de justicia (es decir,

abogados privados, personal de tribunales, reformadores legislativos, etc.). Estos grupos de interés, que procuran beneficios personales y cívicos específicos, pueden ayudar a promover el financiamiento gubernamental del sistema de asistencia jurídica.

La creación de un sistema vigoroso y sano de asistencia jurídica y acceso a la justicia puede ser una tarea delicada aún en países con una larga tradición de democracia y de régimen de derecho, e incluso puede ser más difícil cuando esas prácticas son más recientes o frágiles. Puede ser muy útil formular planes de desarrollo nacional de asistencia jurídica bajo los auspicios y la autoridad de una entidad idónea y respetada a nivel nacional, por ejemplo, la Corte Suprema, el Departamento de Justicia, la Asamblea Nacional, etc., según el país. Esta planificación puede tener por objeto desarrollar consenso público sobre el tipo de asistencia jurídica que requiere el país, las razones del mismo y la forma de ofrecerlo, considerando los calendarios apropiados para cada subsistema y los costos públicos y privados. Además, el plan deberá determinar qué oficina nacional existe o deberá establecerse, con la facultad institucional necesaria, para que se ocupe de la supervisión, la promoción y el respaldo a la implementación del plan nacional de asistencia jurídica y acceso a la justicia.

Cuando en un país haya resistencia a la expansión del sistema asistencia jurídica, cobra importancia la secuencia de las actividades. Inicialmente es menester centrarse en el desarrollo de sistemas que proporcionen información básica sobre los derechos, responsabilidades y recursos jurídicos de la mayor amplitud posible, seguidos de sistemas que puedan brindar eficientemente asistencia jurídica en asuntos comunes, quizá mediante vínculos con los tribunales o mediante enfoques similares. A continuación deberá considerarse la manera de emprender el examen de las actividades públicas, con enfoques tales como modelos de administración simplificados u otros modelos de resolución de disputas o programas de *ombudsman* en la medida en que existan oportunidades significativas en esta esfera. Los funcionarios que se ocupen de generar servicios jurídicos podrán optar por separar deliberadamente, por un lado, la información, la asesoría y los servicios de asistencia básica menos contenciosos y los servicios de examen público un poco más delicados que reciben financiamiento del gobierno, y por el otro, las actividades de reforma legislativa más controvertidas, en centros jurídicos de interés público y programas similares que tendrán que ser sostenidos por una combinación de financiamiento privado, honorarios de abogados dispuestos por el tribunal en el caso de litigios exitosos y otros mecanismos similares de financiamiento. La definición del modelo que pueda atraer más apoyo necesario para desempeñar eficientemente las funciones apropiadas de servicios jurídicos dependerá de la coyuntura que reine en cada país.

Los procesos de establecimiento, mantenimiento, mejoramiento y ampliación de sistemas de asistencia jurídica y acceso a la justicia se llevan a cabo en distintas formas en el mundo y en circunstancias muy diferentes. No obstante, comparten metas comunes relacionadas con el ejercicio de los derechos humanos esenciales y con la protección de importantes intereses sociales, públicos y privados.

APENDICE

Datos seleccionados del Directorio Internacional de Asistencia Jurídica de la Asociación Internacional de Abogados (*International Directory of Legal Aid*, Judy Lane y Simon Hillyard (Eds.), 1985).

Según es de mi conocimiento, el esfuerzo más reciente de compilar datos que puedan compararse sobre los sistemas de asistencia jurídica en el mundo es el directorio de la Asociación Internacional de Abogados (IBA) titulado **International Directory of Legal Aid** (1985). Para confeccionar el directorio, la IBA preparó un cuestionario de seis páginas que contenía preguntas sobre los servicios de asistencia jurídica en casos civiles y de defensa en casos penales, así como los honorarios y las prácticas empleadas para los juicios. El cuestionario fue enviado prácticamente a todos los países, recibiendo respuestas de 50. Contestó cada una de las provincias de Australia y Canadá, frecuentemente mostrando diferencias significativas de una provincia a otra. Los países que respondieron son: Alemania occidental, Argentina, Australia, Austria, Bahrein, Barbados, Brasil, Brunei, Bulgaria, Canadá, Chile, Chipre, Colombia, Dinamarca, Escocia, España, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Gibraltar, Guatemala, Hong Kong, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Inglaterra y Gales, Islandia, Islas Salomón, Israel, Japón, Malta, Mauricio, los Países Bajos, Panamá, Paraguay, Portugal, República Checa, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Tanzania, Trinidad y Tobago, Turquía, Zambia y Zimbabwe.

Si bien la información no está actualizada, es mi impresión que hubo relativamente pocos cambios en el período transcurrido en lo que se refiere a la autoridad nacional que presta asistencia jurídica, los tipos de servicios prestados, los modelos de asistencia jurídica primario que se emplean en los servicios de defensa civil y penal, los márgenes autorizados de honorarios de abogados, pese a que se produjeron cambios considerables, en algunos casos, en aspectos tales como los criterios que deben reunirse, los gastos brutos, los contratos de servicios y la reglamentación del ejercicio de la profesión jurídica. He condensado las respuestas a varias preguntas que, a mi juicio, proporcionan una muestra representativa de los modelos y las prácticas de asistencia jurídica que emplean los países, y les asigné el orden y la numeración que se presentan en este apéndice.

1. ¿Quién se encarga de prestar asistencia jurídica en su país? (En una cuarta parte de las respuestas se indica que existen responsabilidades compartidas)

Gobierno federal	41
Abogados profesionales	18
Tribunales	4
Organizaciones voluntarias	4

Los estados	3
Facultades de derecho	3
Las provincias	2
Los sindicatos	2

2. ¿Puede obtenerse asesoramiento inicial en el caso de tener problemas jurídicos (por ejemplo, en lugar del juicio o antes del juicio)?

Sí	42
No	9
No es claro (Francia)	1

("No" incluye, por ejemplo, a Alberta (Canadá); Nueva Zelandia; Turquía.)

3. ¿Cómo se presta la asistencia jurídica en casos civiles que terminan en juicio?

Abogados privados	33
Centros de asistencia jurídica	4
Mixto (abogados privados/centros)	14
Programas de formación práctica de las facultades de derecho	3
No se presta	3
Empleados públicos	2
Organizaciones sin fines de lucro	1
Recién graduados en formación	1
Estudiantes de derecho con supervisión de ab.priv.	1
Cooperativas de abogados	1
Sindicatos	1

(En general, en los modelos que emplean abogados privados, los honorarios son reducidos y financiados con fondos públicos, aunque en varios países se prevé que los abogados presten servicios sin compensación a menos que ganen el caso y la parte que pierda pague las costas; los países que más emplean centros de asistencia jurídica son, entre otros: Irlanda, Paraguay y Zambia; los que combinan abogados privados con centros de asistencia jurídica son, entre otros: las provincias de Colombia Británica y Quebec de Canadá, Filipinas Indonesia, Israel, Suecia y Trinidad y Tobago; en Guatemala, los estudiantes de derecho prestan servicios en centros supervisados por abogados; en Finlandia, el 15% de los servicios son proporcionados por empleados públicos municipales; véanse, Hong Kong y Japón).

4. ¿Se contemplan honorarios por servicios jurídicos a indigentes en un juicio civil?

El servicio es gratuito	18
Contribución fija o proporcional	10
Puede exigirse una contribución	21

(En numerosos países se prestan servicios gratuitos a personas cuyos ingresos están por debajo de cierto nivel, y se cobran honorarios fijos o progresivos por encima de ese nivel hasta un ingreso máximo que da derecho a asistencia jurídica. En otros casos los servicios son gratuitos, pero el cliente deberá hacer una contribución si se gana el caso.)

5. ¿Cómo se proporciona la asistencia jurídica en juicios penales?

Abogados privados	38
Defensores públicos	2
Mixta (ab.privados/defensores públicos)	12
Otros	3

(En Colombia, los servicios son proporcionados por abogados privados, estudiantes de derecho, y abogados que trabajan para organizaciones sin fines de lucro, los abogados privados no reciben remuneración; en Turquía, los abogados privados tampoco son remunerados; en otros países se pagan a los abogados privados honorarios reducidos financiados por fondos públicos; véase Hong Kong; en "Otros" se incluyen los recién graduados en formación en la República Checa, el 15% de los servicios suministrados por empleados municipales en Finlandia; una combinación de abogados privados y estudiantes de derecho que trabajan en tres centros de asistencia jurídica en Guatemala. Sólo se ofrece asistencia jurídica para defensa penal en casos que involucran crímenes para los cuales puede imponerse la pena de muerte en cuatro países, o en casos de asesinato, traición u otros delitos muy graves en tres países. Zimbabwe, como otros pocos países, exige que se determine la elegibilidad financiera y "deseable en interés de la justicia".

6. ¿Se contemplan honorarios por servicios jurídicos a indigentes en un juicio penal?

El servicio es gratuito	27
Contribución fija o proporcional	12
Puede exigirse una contribución	21

(En Sri Lanka y en varios países más, los servicios son gratuitos para las personas cuyos ingresos se ubican debajo de un umbral, aplicando honorarios fijos o progresivos hasta un cierto tope de elegibilidad. En Dinamarca, Islandia y Japón, los servicios se proporcionan sin cargo inicialmente, pero si la parte es declarada culpable tiene que pagar honorarios).

7. ¿Se proporciona asistencia jurídica para apelar la sentencia en un caso penal?

Sí	47
No	2

(En los dos países de respuesta negativa, Fiji y Tanzania, puede suministrarse asistencia jurídica para apelar los cargos de asesinato o traición.)

8. ¿Existen en su país centros jurídicos especializados en ciertos temas

(por ejemplo, asistencia social, pleitos inmobiliarios, quejas de los consumidores, delitos juveniles, problemas de los ancianos, etc.)?

Sí	22
No	30

(Entre los países y provincias que tienen centros jurídicos especializados figuran Ontario (Canadá), Chile, Colombia, Inglaterra y Gales, Nueva Zelandia, Filipinas.)

9. ¿Debe la parte que pierde el juicio civil pagar los honorarios de los abogados de la parte ganadora?

Sí	40
No	14

(Entre los países que contestaron afirmativamente figura Hong Kong, cuando se exige el pago en los casos que reciben asistencia jurídica; Japón, en algunos casos; Noruega, existe la posibilidad de exención; Escocia, costas reducidas en los casos que reciben asistencia jurídica; Suecia, cuando existe la cobertura de un plan de asistencia jurídica, y en Trinidad y Tabago, a discreción del tribunal. Obsérvese que esa práctica es diferente en cada provincia de Canadá. Entre los países que contestaron negativamente figura Chile; normalmente no en Islandia, Filipinas, España, Sri Lanka, etc. En Filipinas, España y en otros países, el tribunal puede decidir que la parte que pierde el juicio pague los honorarios de los abogados de la otra si se determina que actuó de mala fe al entablar o prolongar el juicio).

10. ¿Se permiten honorarios sujetos a un pacto en los casos civiles?

Sí	15
No	35

(Como en el punto anterior, existen diferencias en las provincias canadienses. Entre los países que contestaron afirmativamente figuran Argentina, Brasil, las provincias canadienses de Colombia Británica, Manitoba, Quebec; Chile; Colombia, pero en casos raros; Filipinas; India, se permite pero en casos raros; Indonesia; Israel; Paraguay y Turquía, donde se permite pero no en forma rutinaria. Obsérvese que Estados Unidos no respondió totalmente la encuesta de la IBA y no se incluye en este resumen, salvo para indicar que se aplican honorarios sujetos a un pacto en ese país sobre todo en las demandas por daños y perjuicios, pero están prohibidos en los casos de derecho de familia. Entre los países que contestaron negativamente figuran Alemania, Australia, Austria, Barbados, las provincias canadienses de Alberta y Ontario, Dinamarca, Escocia, España, Finlandia, Guatemala, Hong Kong, Irlanda, Inglaterra y Gales, Japón, Nueva Zelandia, Noruega, Panamá, Portugal, Sudáfrica, Suecia y Trinidad y Tobago. Obsérvese que en la República Checa no se permiten honorarios sujetos a un pacto salvo en casos de sucesión testamentaria).

FUENTES DE INFORMACION Y LECTURAS RECOMENDADAS

- Abel, Richard L. y Lewis, Philip S. C., Eds. 1988. *Lawyers in Society*, Vols. 1 y 2.
- American Bar Association. 1996. "Consortium on Legal Services and the Public," *Agenda for Access—The American People and Civil Justice*.
- American Bar Association, Standing Committee on Legal Aid and Indigent Defendants. 1986. *Standards for Providers of Civil Legal Services to the Poor*.
- Anderson, Mary H. y Walker, Anne K. 1986. *Pro Bono Hotlines: Volunteer Legal Services that Work*.
- Bamberger, Clinton. 1989. "The Best Legal Aid System in the World," 1989 *Rechthulp* 10.
- Blankenburg, Erhard. 1992. "Comparing Legal Aid Schemes in Europe," 11 *Civil Justice Quarterly* 106.
- Blankenberg, Erhard (Ed.). 1980. *Innovations in the Legal Services*.
- Bloch, Frank S. y Ishar, Iqbal S. 1990. "Legal Aid, Public Service and Clinical Legal Education: Future Directions from India and the United States," 12 *Michiga Journal of International Law* 92.
- Brakel, Samuel J. 1974. *Judicare: Public Funds, Private Lawyers and Poor People*.
- Breger, Marshall J. 1982. "Legal Aid for the Poor: A Conceptual Analysis," 40 *North Carolina Law Review* 282.
- Caiden, Gerald E. (Ed.) 1983. *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*.
- Canadian Bar Association, National Legal Aid Liaison Committee. 1987. *Legal Aid Delivery Models: A Discussion Paper*.
- Canadian Center for Justice Statistics. 1998. *Legal Aid in Canada: 1996–97*.
- Canadian Center for Justice Statistics. 1998. *Legal Aid in Canada: Description of Operations*.
- Canadian Center for Justice Statistics. 1998. *Legal Aid in Canada: Resources and Caseload Statistics June 1998*.
- Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, Eds. 1979. *Access to Justice*, 4 vols.
- Cappelletti, Mauro, Gordley, James y Johnson, Earl (Eds.) 1975. *Toward Equal Justice: A Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies*.
- Commissic Polak, The Hague. 1989. *Report of the Commission: Future Structure of Legal Aid*.
- Committee on Legal Services to the Poor in Developing Countries. 1972. *Legal Aid and World Poverty*.
- Conseil D'Etat. 1990. *L'Aide Juridique: Pour Une Meilleur Access au Droit et a la Justice*.
- Cooper, Jeremy. 1994. "English Legal Services: A Tale of Diminishing Returns," 5 *Maryland Journal of Contemporary Legal Issues* 333.

- Cooper, Jeremy. 1983. *A Report on the Future of Legal Services in Australia*.
- Cooper, Jeremy. 1983. *Public Legal Services: A Comparative Study of Policy, Politics, and Practice*.
- Cooper, Jeremy. 1981. "The Delivery Systems Study: A Policy Report to Congress and the President of the United States," *44 Modern Law Review* 308.
- Council of Europe. 1995. *Proceedings of the 4th Round Table with European Ombudsmen, Lisbon, 16–17 June 1994*.
- Cousins, M. 1993. "Civil Legal Aid in France, Ireland, The Netherlands, and the United Kingdom," *12 Civil Justice Quarterly* 154.
- Dakolias, Maria. 1996. "Access to Justice," *The Judicial Sector in Latin American and the Caribbean—Elements of Reform*.
- Garth, Bryant. 1980. *Neighborhood Law Firms for the Poor: A Comparative Study of Recent Developments in Legal Aid and in the Legal Profession*.
- Goldshmidt, J. 1998. "How are Courts Handling pro se Litigants," *82 Judicature* 13.
- Gorieley, Tamara. 1992. "Legal Aid in the Netherlands: A View from England," *55 Modern Law Review* 802.
- Gray, A. 1994. "The Reform of Legal Aid," *10 Oxford Review of Economic Policy* 51.
- Huls, Nick. 1994. "From Pro Deo Practice to a Subsidized Welfare State Provision: Twenty-five Years of Providing Legal Services to the Poor in the Netherlands," *5 Maryland Journal of Contemporary Legal Issues* 333.
- International Bar Association, Lane, Judy y Hillyard, Simon (Eds.) 1985. *International Directory of Legal Aid*.
- Johnson, Jon T. 1994. "Nordic Legal Aid," *5 Maryland Journal of Contemporary Legal Issues* 333.
- Johnson, Jon T. 1991. "The Politics of Clinical Legal Education," *Juss-Buss and Clinical Legal Education*.
- Kharel, Satish K. 1996. "Public Interest Litigation as a Learning Tool for Students," *1996 AALS Conference Report*.
- Legal Action Group. 1992. *A Strategy for Justice: Publicly Funded Legal Services in the 1990's*.
- Legal Counsel for the Elderly, Inc., American Association of Retired Persons. 1996. *Legal Hotlines: A How To Manual*.
- Legal Resources Project of the International Human Rights Project. 1997. *Legal Aid and Public Interest Law Organizations*.
- Legal Services Corporation. 1992. *Legal Services Corporation's Law School Civil Clinical Program*.

- Legal Services Corporation. 1980. *The Delivery Systems Study: A Policy Report to Congress and the President of the United States*.
- Legal Services Corporation, Office of Inspector General. 1996. *Increasing Legal Services Delivery Capacity Through Information Technology*.
- Lih-wu, Han (Ed.) 1985. *Legal Aid in Asia and the Pacific*.
- Menon, M. R. Madhava. 1996. "Clinical Programs for Socially Relevant Legal Education: The National Law School Experience," *Association of American Law Schools Conference on Clinical Legal Education, Expanding the Frame: Crossing the Border to other Countries and Disciplines*.
- Nolan, Sister Michael Mary, Fontes, Vera Regina Fonterreira y Cook, Linnis. 1994. "Legal Assistance in Sao Paulo, Brazil," *5 Maryland J. Contemp. Legal Issues* 409.
- Ontario Legal Aid Plan. 1998. *Proposed Pilot Projects: Final Report*.
- Ontario Legal Aid Review. 1997. *A Blueprint for Publically Funded Legal Services*.
- Ontario Ministry of Attorney General. 1997. *Report of the Ontario Legal Aid Review: A Blueprint for Publicly Funded Legal Services*.
- Reifner, Udo. 1988. "Collective Legal Aid," *14 Recht en Kritiek* 253.
- Rhudy, Robert J. 1994. "Comparing Legal Services to the Poor in the United States with Other Western Countries: Some Preliminary Lessons," *5 Maryland Journal of Contemporary Legal Issues* 223.
- Richardson, Mark y Reynolds, Steven. 1994. "The Shrinking Public Purse: Civil Legal Aid in New South Wales, Australia," *5 Maryland Journal of Contemporary Legal Issues* 349.
- Rowat, Malcolm, Malik, Waleed H. y Dakolias, Maria. 1995. "Alternative Dispute Resolution Mechanisms and Access to Justice," *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference*.
- Stacey, Frank. 1978. *Ombudsmen Compared*.
- Stephens, M. 1991. *Community Law Centers: A Critical Appraisal*.
- Superior Court of Arizona, Maricopa County. 1997. *Self-Service Center: Final Report for State Justice Institute Award No. 94-12A-1325*.
- "Symposium on Legal Services to the Poor in Other Countries—A Comparative Review, University of Maryland School of Law, 14 de abril de 1993," *5 Maryland Journal of Contemporary Legal Issues* 193–415. 1994.
- Trubek, Louise G. 1994. "U.S. Legal Education and Legal Services for the Indigent: A Historical and Personal Perspective," *5 Maryland Journal of Contemporary Legal Issues* 381.
- Zemans, Frederick H. y Smith, Lewis T. 1994. "Can Ontario Sustain Cadillac Legal Services?," *5 Maryland Journal of Contemporary Legal Issues* 271.
- Zemans, Frederick H. (Ed.). 1979. *An International Overview on Legal Aid, Perspectives on Legal Aid: An International Survey*.

**VEANSE, ADEMÁS, LOS SIGUIENTES SITIOS EN INTERNET
REFERENTES A SERVICIOS JURIDICOS E INFORMACION
SOBRE TEMAS AFINES:**

Center for Law and Social Policy, <http://www.clasp.org>

Center for Law Practice Technology, <http://www.digital-lawyer.com>

Child Support Network, <http://www.childsupport.org>

The Equal Justice Network, <http://www.equaljustice.org>

MyLegalAssistant.com, <http://www.mylegalassistant.com>

The People's Law Library of Maryland, <http://www.peoples-law.com>

The Pro-se Law Center, <http://www.pro-selaw.org>

Página en blanco a propósito

LA REFORMA JUDICIAL EN EL PAÍS VASCO: ESTUDIO DE CASO

*Juan Enrique Vargas Viancos**

INTRODUCCION

¿Qué hace que una reforma al sistema judicial sea exitosa? En América Latina, aun cuando ya llevamos más de 15 años ininterrumpidos de intentos de reformas judiciales, aparentemente no estamos en condiciones de dar una respuesta concluyente a esta pregunta.

Bien podría decirse a estas alturas que ya hemos ensayado un conjunto suficientemente elevado de iniciativas de cambio, buscando por uno u otro lado desencadenar procesos intensos de reforma al interior de los sistemas judiciales. Pese al carácter más o menos puntual de las entradas escogidas y lo precario de sus resultados, éstas, generalmente, han sido vistas como las detonadoras de procesos radicales e integrales de cambio, como los impulsos necesarios para alcanzar la modernización del sistema judicial que cada una de ellas, por sí sola, no estaría en condiciones de garantizar.

Sin duda, la más tradicional y recurrente de estas entradas es la reforma de los cuerpos legales que deben aplicar nuestros tribunales. Se apuesta en esta primera línea a la dictación de nuevos códigos de procedimiento, considerando que ellos son el elemento que en mayor medida condiciona el actuar de los operadores jurídicos. Se trata, por lo demás, de la reforma que resulta

*Este autor agradece a los funcionarios que se desempeñan en la Viceconserjería de Justicia del País Vasco y del Poder Judicial. Especialmente a los señores Iñaki Sánchez, Ex-Viceconsejero de Justicia; Antonio Guerra, Director del Centro de Documentación Judicial; Inmaculada de Miguel, Directora de Relaciones con la Administración de Justicia; Ricardo Olabegoya, Ex-Director de Recursos Materiales; Julián Asurmendi, Director de Recursos Humanos; Pedro Alberto González, Jefe de Servicio de Informática Judicial; Jaime Tapia, Juez Decano de Bilbao; Mikel Aguirregabiria, Director de la EAT de Alaba y Manuel Garavilla, Secretario del Decanato de Bilbao. Igualmente al Sr. Cristián Riego, profesor e investigador de la Universidad Diego Portales, quien también participó en la visita de estudio al sistema vasco de justicia.

más familiar a los abogados, quienes tradicionalmente han ejercido un rol casi monopolístico no sólo en el ejercicio propiamente dicho de su profesión, sino también en la definición del ámbito de ejercicio de ésta y en los diversos aspectos de política pública vinculados a su quehacer.

En estos últimos años, entre tales reformas destacan con particular fuerza las emprendidas para modernizar los procedimientos penales con miras al establecimiento de juicios acusatorios y orales.¹ Se trata de un cambio importante no sólo por su extensión, ya que alcanza en estos momentos a la casi totalidad de los países del continente, sino fundamentalmente por su profundidad, puesto que incide en un aspecto que define al Estado y determina su legitimidad: la forma cómo ejerce la fuerza.

Una segunda línea de reformas persigue incidir en el sistema de gobierno del Poder Judicial y en el régimen de incentivos en torno al cual se desenvuelven sus integrantes. Por lo general estas reformas ponen énfasis en la creación de nuevas instituciones encargadas de conducir a los poderes judiciales, preferentemente a través del establecimiento del llamado Consejo de la Judicatura, o bien en la modificación de las estructuras que actualmente desempeñan tal labor. Es común que también persigan la modificación del estatuto laboral de los funcionarios judiciales, en todos los aspectos relacionados con su carrera. Es más, algunas de ellas han pasado por la introducción de profundos cambios en la composición misma de los poderes judiciales.

Entre las reformas de esta línea resulta común asignar una singular importancia a los aspectos relativos a la capacitación, considerada como una de las herramientas más potentes para inducir cambios en la judicatura. El factor determinante es la consideración de que el personal judicial, especialmente los jueces, son el factor crítico que condiciona el producto que son capaces de entregar los tribunales, por lo que los esfuerzos deben concentrarse en tratar de incidir en su calidad y conducción.

Finalmente, nos encontramos con una tercera línea de reformas que apunta hacia la implementación de los servicios de justicia: en lo relativo a su dotación y equipamiento, por una parte, y a los temas de gestión o administrativos, por la otra. En todas ellas se considera a la justicia como un servicio público más, que debe dar satisfacción a sus usuarios, para lo cual requiere de una cobertura, organización y funcionamiento que sean eficientes. Las primeras y más tradicionales de estas reformas persiguen responder a las mayores demandas por justicia a través de la creación de nuevos tribunales y el aumento del número de jueces.

¹ Tal es el camino que han seguido con diversa intensidad países como Argentina, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala y Venezuela.

Las reformas al nivel de gestión suponen que los recursos son escasos, por lo que no es posible pretender aumentar en forma ilimitada la cobertura, sino que debe ganarse en eficiencia a través de la mejor utilización de lo que se tiene. Los cambios típicos a este nivel consisten en el fortalecimiento de la gerencia judicial, la reorganización de los despachos judiciales —preferentemente mediante la constitución de secretarías comunes— y la introducción de apoyo técnico en gestión a través de profesionales del área o de tecnologías apropiadas.

Con una tipología tan gruesa como la anterior² las diferencias entre las diversas líneas saltan fácilmente a la vista. Sobre todo en la primera, pero también en la segunda, se encuentran motivaciones que podríamos llamar de “derechos” para su establecimiento, pues ellas se imponen por exigencias del Estado de Derecho y de las prerrogativas individuales. Tales motivaciones se caracterizan fundamentalmente por no perseguir como principal objetivo el bienestar general de la sociedad o, si se quiere, criterios de corte eficientistas. Un “derecho” debe poder ejercerse aun cuando la mayoría piense que ello no es correcto e incluso cuando la mayoría quede en una situación peor a aquella en que no se ejerce.³ Así, una reforma judicial de este tipo prescinde o subordina cálculos de corte eficientistas para medir su utilidad.

La tercera entrada —y en alguna medida también la segunda— opera en una lógica más tradicional de política pública, cuyos beneficios se observan principalmente a través de un proceso agregativo de corte utilitarista. En ellas importa mejorar el bienestar de la colectividad como un todo: perseguir la mejora de su situación en términos económicos, políticos o sociales. A diferencia de una perspectiva de derechos, la bondad de la política se mide según la colectividad quede en mejor o peor situación después de aplicarla. Indudablemente, los éxitos y fracasos de unas y otras tienen parámetros diversos de medición. Otra diferencia es que en el mismo orden con que fueron nombradas, el instrumento normativo va decreciendo en importancia como palanca del cambio, para ir aumentando en esa misma dirección las acciones directas sobre las instituciones y los operadores del sistema.

Finalmente, las versiones más significativas de la primera y segunda líneas tienen un claro sentido refundacional, dado que persiguen alterar radicalmente las reglas del juego dentro de la institución con el fin de generar una distinta. Las reformas de cobertura, de gestión, y aquellas que apelan preferentemente a instrumentos como la capacitación, proceden de una visión generalmente incrementalista de los cambios, que asume que ellos provienen

² Hemos dejado expresamente de lado otros cambios que no influyen para nuestro marco de análisis como los vinculados a la diversificación de la oferta de tutela jurídica.

³ De hecho, hay quienes describen al Poder Judicial por su carácter contramayoritario, existiendo precisamente para impedir que las mayorías se impongan a las minorías.

no de grandes saltos sino de un conjunto de pequeños pasos, en un proceso que se podría llamar de “hibridación”.

Sobre la conveniencia de una u otra estrategia venimos debatiéndonos desde hace un largo período de tiempo, con buenos argumentos en pos de unas y en detrimento de las otras. Pero, como decíamos en un comienzo, ninguna de esas discusiones ha dado una receta realmente certera sobre la forma en que se puede ser exitoso en un programa de modernización del sistema judicial.

Quizás la explicación para ello es que en toda esta discusión hemos olvidado algunos aspectos claves de las políticas públicas. No hemos tenido suficientemente presente que en general el principal problema no es elegir adecuadamente el contenido de las reformas a intentar, sino más bien la estrategia precisa para lograr el cambio buscado. Desde este prisma, nos parece que resulta especialmente atractivo adentrarse en la experiencia vasca de reforma del sistema de administración de la justicia.

Una de las características que más resaltan de la reforma vasca es que acuda, de todas las líneas posibles de modernización y en forma prácticamente exclusiva, a la que apela a cambios al nivel de la gestión del sistema. En general, esta estrategia de reforma hoy en día es la que menos adhesiones concita entre los entendidos, viéndosela generalmente más como un agregado de acciones en las otras líneas, que como una posibilidad autónoma de cambios. Ello refuerza la idea de que lo relevante de la experiencia vasca no está tanto en los contenidos tecnocráticos de los cambios propuestos, sino más bien en la forma como estos han sido llevados adelante y en la visión de largo plazo que los anima. De hecho, todo pareciera indicar que el que se hayan utilizado a modo de motor del cambio aspectos como la informática no obedece a una decisión absolutamente deliberada, sino que es fruto del cúmulo de condicionantes en que esta reforma ha debido desarrollarse. Si el escenario hubiera sido distinto, sin dudas se habrían escogido otras entradas.

Entre tales condicionantes se encontraba precisamente la imposibilidad de intervenir desde la perspectiva de los otras dos líneas tradicionales de reformas que hemos descrito: el Gobierno Vasco no tenía entre sus facultades ni cambiar el marco normativo que organiza la función judicial y deben aplicar los jueces⁴, ni modificar el estatuto laboral de los funcionarios judiciales.⁵

⁴ Como se verá, a propósito de estas reformas se han generado modificaciones legales, como sucede con los servicios comunes, pero ellas han sido más bien consecuencias que causas.

⁵ Recién en 1996 les fue transferida la administración de los “medios personales”, pero esta transferencia sólo afecta a los empleados judiciales, no a jueces ni a secretarios, y sus alcances no han estado ajenos a restricciones y dificultades, tal como se verá más adelante.

La clave de los éxitos obtenidos en el País Vasco debe ser buscada más en la estrategia global de reforma que en sus contenidos. Por ello, al analizarla desde la perspectiva de un estudio de caso, hemos querido dar especial realce al “proceso” de la reforma, poniendo especial acento en las lecciones que esta experiencia entrega sobre lo que debe ser una reforma exitosa. Entre éstas resaltan tener claridad en los objetivos de largo plazo; desarrollar con persistencia las políticas a través de largos períodos de tiempo; situar correctamente el impulso reformador en el nivel institucional adecuado; constituir equipos sólidos y afianzados de carácter multidisciplinario; ser capaz de aprovechar las oportunidades que se generen, actuando con flexibilidad pero sin renunciar a los objetivos; integrar activamente a los jueces en el proceso de reformas, comprometerlos con él, pero sin hipotectarlo a sus propios intereses; administrar eficientemente las “zanahorias” y los “garrotes”; ser capaces de mostrar resultados tangibles en el corto plazo e incorporar constantemente nuevos actores y fuentes de apoyo a los cambios.

Es cierto que la realidad española es diferente a la que viven la mayoría de los sistemas judiciales en nuestro continente. Incluso cuando los problemas son similares —no hay que olvidar que somos sus herederos— su magnitud es distinta. Al leer el Libro Blanco de la Justicia, editado por el Consejo General del Poder Judicial de España (1997), es posible identificar un diagnóstico muy similar al que se podría hacer de cualquier país latinoamericano. En este se identifican con claridad problemas tales como excesivo formalismo, lentitud, prácticas poco eficientes y, sobre todo, de que “existe en la sociedad un extendido estado de opinión que refleja una profunda insatisfacción con el funcionamiento de la Administración de Justicia, y que afecta, o puede afectar muy negativamente, a la confianza del pueblo español en ella” (p. 17).

Así y todo, la idoneidad de los procedimientos, el nivel de los jueces, el grado de corrupción, la cobertura del sistema, por sólo enumerar algunos de los factores más importantes, presentan en España estándares significativamente superiores a los de la mayoría de los países de nuestro continente americano. En nuestro informe intentaremos despejar o aislar estos factores, en la medida de lo posible, con el fin de determinar su incidencia en los resultados obtenidos para extraer conclusiones más o menos fuertes que sean útiles en los procesos de reforma en América Latina.

Con tal finalidad, desarrollamos nuestro análisis a partir de una descripción general del proceso de gestación de los cambios judiciales en el País Vasco y del contexto dentro del cual éste se desarrolló. A continuación estudiamos con algún detalle el contenido de los cambios efectuados, hacemos una evaluación de los resultados y finalmente extraemos las lecciones a nuestro juicio más relevantes de este proceso de reformas y de mayor utilidad para América Latina y el Caribe.

GESTACION Y ESTRATEGIA DEL PROCESO DE REFORMA

Estatuto de Autonomía del País Vasco

Para entender las reformas al sistema de justicia en el País Vasco hay que comprender el contexto general dentro del cual se desarrolla el proceso autonómico que les da vida.

El 18 de noviembre de 1979, mediante la Ley Orgánica 3/79, se aprobó el *Estatuto de Autonomía para el País Vasco*, también conocido como *Estatuto de Gernika*.⁶ Conforme a él, España le reconoció al pueblo vasco un conjunto bastante amplio de facultades de autogobierno, creando la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el marco de la Constitución vigente.⁷ Dentro de estas facultades están las referidas a la función judicial. En lo más relevante ellas determinan que:

Art. 13.-1. En relación con la Administración de Justicia, exceptuada la jurisdicción militar, la Comunidad Autónoma del País Vasco ejercerá, en su territorio, las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan, reserven o atribuyan al Gobierno.

Art. 35.-3. Corresponderá a la Comunidad Autónoma, dentro de su territorio, la provisión del personal al servicio de la Administración de Justicia y de los medios materiales y económicos necesarios para su funcionamiento, en los mismos términos en los que se reserve tal facultad al Gobierno en la Ley Orgánica del Poder Judicial, valorándose preferentemente, en los sistemas de provisión del personal, el conocimiento del Derecho Foral Vasco y del euskera.

Esta última disposición resulta de particular importancia para entender el proceso de reformas al sistema de justicia en el País Vasco y no tiene equivalente en ningún otro estatuto de autonomía. Con este estatuto se inicia un proceso que no tenía parangón en la historia española. Debe tenerse presente que el Ministerio de Justicia en España era el único, de toda la administración,

⁶ El País Vasco históricamente había poseído un régimen autonómico, que lo había perdido a consecuencia de la guerra civil en 1936.

⁷ "Los Estatutos de Autonomía ocupan el lugar que en un modelo federal ocuparía la norma básica de cada estado con la diferencia de que en un estado federal, y al menos en teoría, tal norma es aprobada sin intervención externa y el control de la constitucionalidad de la federación se realiza a posteriori, en cambio los Estatutos deben ser aprobados por las Cortes españolas." (Elorza y Guerra, 1996).

que no se encontraba descentralizado, no existía a esa fecha ninguna delegación suya en el ámbito regional. El estatuto que describimos introduce nuevas complejidades a un sistema de suyo intrincado de competencias donde confluyen diversos órganos y poderes con facultades de gobierno sobre el Poder Judicial:

a) En lo que dice relación al marco normativo, tanto el que regula al Poder Judicial como el que éste debe aplicar en la resolución de los conflictos, la norma general es que las competencias sean nacionales. Es decir, tanto las leyes orgánicas sobre el Poder Judicial, como aquellas que regulan los procedimientos judiciales y el derecho sustantivo, son dictadas por las Cortes Nacionales⁸ y no son materias de competencias autonómicas.⁹ Sin perjuicio de ello, existen algunas competencias menores en la materia al nivel autonómico, como por ejemplo en la conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral (Art. 10-5).

b) En el orden propiamente jurisdiccional, existe un Tribunal Superior del País Vasco, bajo el cual se encuentran las Audiencias Provinciales y los tribunales de instancia.¹⁰ Sin embargo, todos ellos se encuentran integrados a una estructura jurisdiccional nacional,¹¹ a la cabeza de la cual se encuentra el Tribunal Supremo de España, con competencia para el conocimiento de los recursos de casación.¹² Todo ello sin perjuicio de la existencia del Tribunal Constitucional, a cuyos dictados deben someterse los tribunales del País Vasco al igual que el resto de los tribunales y órganos del Estado español.

c) La administración de los medios materiales y económicos es una competencia que en España asume el Gobierno de la Nación, el que la ejerce a través del Ministerio de Justicia, lo que lo diferencia de la mayoría de los países de Latinoamérica en que esta competencia o bien corresponde directamente al Poder Judicial o bien a un Consejo de la Judicatura.

⁸ También es materia de Ley Nacional la creación de nuevos tribunales.

⁹ Lo anterior es sin perjuicio de las facultades normativas que posee la Unión Europea, normas que deben ser directamente aplicadas por los países miembros, uno de los cuales es España. Sin dudas, la coexistencia simultánea de procesos de integración política en lo externo y de creación de autonomías en lo interno, dota al caso español de singularidades no exentas de contradicciones.

¹⁰ En España también existen Tribunales de Paz, a cargo de jueces legos y adscritos a los respectivos municipios, de los cuales dependen administrativamente. Los hay en todos aquellos municipios donde no existen Juzgados de Primera Instancia o de Instrucción. Sus competencias, que son reducidas, varían si se encuentran localizados en municipios de menos o más de 7.000 habitantes. En este último caso pueden celebrar juicios en materia de faltas y practican actos de auxilio judicial.

¹¹ Pero, en general, los recursos ordinarios se agotan en los órganos judiciales residentes dentro de la Comunidad Autónoma. "La actividad judicial constituye un sistema de flujos relativamente cerrado en cada Comunidad Autónoma." (Elorza y Guerra, 1996).

¹² En el caso de la aplicación del Derecho Civil Foral propio del País Vasco, la competencia para conocer de los recursos de casación corresponde a su Tribunal Superior.

Es esta competencia la primera que el Estatuto de Autonomía permite traspasar al Gobierno del País Vasco, lo que se materializa mediante el Real Decreto 1.684 del año 1987, con vigencia a partir del 1 de enero de 1988, con el cual se oficializa el acuerdo alcanzado en la Comisión Mixta creada al efecto.¹³ En el acta de ésta se especifica lo que comprende la administración de estos medios:

- la planificación, programación y control administrativo de los medios materiales precisos para la actuación de los Tribunales de Justicia en el País Vasco.
- la adquisición de inmuebles, mobiliario y enseres para el uso de los órganos judiciales con sede en el País Vasco.
- la preparación, elaboración y ejecución de los programas de construcción, reparación y conservación de los edificios judiciales y su inspección en el País Vasco.
- la subvención, en su caso, de las actuaciones correspondientes a la defensa por abogado y representación por procurador de los tribunales en turno de oficio ante los órganos judiciales con sede en el País Vasco y a la asistencia letrada al detenido o preso cuando el lugar de custodia esté situado en el territorio de la Comunidad Autónoma.
- el examen, comprobación y pago de las cuentas de gastos de funcionamiento, indemnizaciones por razones de salida de oficio, autopsias y diligencias judiciales y las correspondientes a testigos y peritos ante los Tribunales de Justicia con sede en el País Vasco.¹⁴

El traspaso de estas competencias viene unido al de los recursos económicos que hasta la fecha el Estado Español destinaba al efecto.¹⁵ Debe tenerse presente además que el Estatuto de Autonomía Vasca también es excepcional

¹³ Se trató de la primera transferencia de competencias en materia de justicia a una Comunidad Autónoma. Con posterioridad han habido las siguientes:

- 20 de julio de 1990, a Cataluña (complementada con las transferencias del 8 de julio de 1994, del 23 de septiembre de 1994 y del 1 de marzo de 1996).
- 4 de noviembre de 1994, a Galicia (complementada el 26 de enero de 1996 y el 22 de noviembre de 1996).
- 24 de marzo de 1995, a Valencia (complementada el 23 de agosto de 1996 y el 14 de abril de 1997).
- 2 de diciembre de 1996, a Canarias.
- 31 de enero de 1997, a Andalucía.

¹⁴ En el siguiente traspaso, del año 1996, el Gobierno Vasco asumiría también la administración de los medios materiales y económicos de la Fiscalía. Se espera que en el futuro también le sean traspasadas las competencias en materia penitenciaria, para lo cual el Gobierno ya se encuentra preparándose.

¹⁵ Económicamente el traspaso opera descontando del cupo que la Comunidad Autónoma debe transferir al Gobierno Nacional la cantidad de recursos equivalente al gasto en las competencias traspasadas.

en el sentido de conferirle a este gobierno su propia hacienda, es decir la posibilidad de recaudar y administrar su presupuesto (Art.-40).

d) Respecto de los medios personales, en España se distinguen tres estatutos diferenciados. Por una parte se encuentra el de los jueces y magistrados, cuya carrera queda bajo la directa tuición del Consejo General del Poder Judicial, con sede en Madrid. Por otra parte, se encuentra el de los Secretarios y empleados judiciales. Ambos están subordinados al Ministerio de Justicia, sin embargo, las normas que regulan sus carreras no son idénticas.

Debe tenerse presente que estas tres clases de funcionarios —jueces, secretarios y empleados— constituyen lo que en España se denominan cuerpos nacionales, es decir funcionarios que no se encuentran circunscritos a una parte específica de territorio del país (como podría ser una Comunidad Autónoma), sino que sus carreras cubren todo el Estado, pudiendo en el transcurso de las mismas trasladarse de una a otra región. Por ello se los somete a una normativa común. La noción de Cuerpos Nacionales emana del principio de unidad del Poder Judicial español, consagrado en el artículo 117.5 de la Constitución y persigue un régimen homogéneo en todas las Comunidades Autónomas en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Justicia (Lamarca, 1994).¹⁶ Este último aspecto, como se verá más adelante, ha generado tropiezos en el proceso de la asunción de nuevas competencias por parte del Gobierno Vasco.¹⁷

El Estatuto de Autonomía sólo comprende el traspaso de los empleados judiciales, no así el de los jueces y secretarios. Es en abril de 1996 cuando se materializó el traspaso de médicos forenses, oficiales, auxiliares, agentes¹⁸ y el personal laboral¹⁹ que venía prestando sus servicios en los órganos judiciales radicados en el País Vasco.

¹⁶ La Ley Orgánica del Poder Judicial en su art. 454 dispone que secretarios judiciales, médicos forenses, oficiales, auxiliares y agentes judiciales constituyen cuerpos nacionales, señalando en su artículo siguiente que en virtud de lo anterior corresponde al Ministerio de Justicia asumir a su respecto los temas de selección, capacitación, provisión de destinos, ascensos, disciplina y demás cuestiones administrativas (Lamarca, 1994). La constitucionalidad de la creación de cuerpos nacionales ha sido discutida, siendo zanjada positivamente en sentencias del Tribunal Constitucional 25/1983 y 56/1990, esta última dictada expresamente sobre el aludido precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

¹⁷ Existe otra categoría de funcionarios, que si bien se desempeñan en el Poder Judicial, no forman parte de los cuerpos nacionales adscritos al mismo. Ellos se denominan *personal laboral* y comprenden a psicólogos, peritos, traductores y personal de limpieza. En su caso, el traspaso implica su total control por parte del gobierno autonómico.

¹⁸ Todos ellos totalizan 1.700 personas.

¹⁹ En el año 1988 se traspasó el personal laboral que realizaba la limpieza de los tribunales, los que totalizaban 107 personas. El traspaso de 1997 correspondió al resto del personal laboral, los que sumaban aproximadamente 80 personas.

El escenario en que el País Vasco asume competencia en justicia

Como es sabido, el País Vasco posee características muy singulares. Se trata de un territorio de extensión relativamente reducida (7.234,8 km²), con una población de 2.097.754 habitantes y una densidad de 290 habitantes/km². El nivel de vida es alto, con un ingreso per cápita a U\$17.904²⁰ pese a haber estado afectada la región por una importante depresión económica de la que recién en los últimos años ha comenzado a recuperarse. Como consecuencia de ello hacia el año 1997 el índice de desocupación alcanzaba a un 21,1%.

El País Vasco se encuentra compuesto por tres provincias: Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. La más poblada es esta última, cuya capital, Bilbao, concentra prácticamente la mitad del total de la población del país. La ciudad de Vitoria-Gasteiz es la capital del País Vasco. Las comunicaciones son excelentes, pese a poseer una accidentada geografía producto de los múltiples cordones montañosos que lo cruzan.

Al momento de producirse la primera transferencia, los órganos judiciales ascendían a 90, con un total de 104 jueces y magistrados. Ello da una relación de 4,96 jueces y magistrados cada 100.000 habitantes.²¹ En la misma época en que se producía la transferencia se tramitaba una nueva Ley de Demarcación y Planta Judicial, cuya finalidad era la de mejorar la relación existente en esa época en toda España de 1,96 a 5,26 juzgados cada 100.000 habitantes.

El País Vasco presenta índices de delincuencia sustancialmente más bajos que los del resto de España (cuadro 3-1).

Como puede apreciarse en el cuadro 3-1, las diferencias son tan significativas (una media de 20 puntos) que acreditan realidades muy diferenciadas. Esta tendencia se mantiene durante todo el período, sin perjuicio del crecimiento que año a año va experimentando la tasa de delincuencia, lo que arroja un crecimiento de 15 puntos en un período de 4 años, crecimiento que es similar al que experimenta tal índice para todo el Estado.

Por otra parte, debe tenerse presente que en España existe una sólida cultura y tradición jurídicas que descansan, por una parte, sobre profesionales con una buena formación y, por la otra, en un estado de derecho que consagra el respeto y la posibilidad real para el ejercicio de los derechos individuales. Los avances en este último aspecto resultan significativos desde la recuperación de la democracia, tanto al nivel legislativo como producto del establecimiento del Tribunal Constitucional —el que con repetidos y trascendentes fallos modificó profundamente la forma de ejercer el poder en Espa-

²⁰ Con relación al resto de los integrantes de la Comunidad Europea, el poder de compra del trabajador vasco se sitúa en el 112% de la media comunitaria.

²¹ No se toman en cuenta los jueces de paz.

Cuadro 3-1. Número de delitos por mil habitantes. España, 1992–1996

	1992	1993	1994	1995	1996
Alava	38,91	36,78	41,70	42,31	59,78
Vizcaya	39,57	46,37	39,84	49,54	56,83
Gipúzcoa	37,04	38,97	42,70	47,02	49,73
Estado	57,37	60,97	63,72	67,54	73,69
Barcelona	61,08	59,21	62,08	64,84	68,89
Madrid	55,25	72,80	67,17	78,08	87,12
Sevilla	90,18	85,73	82,05	88,07	99,19
Valencia	83,02	83,52	94,18	80,70	82,76

ña— como a la propia labor jurisdiccional. Al menos los problemas más urgentes en materia de garantías procesales ya estaban resueltos satisfactoriamente en España a la época de la transferencia.

Sin embargo, esta situación tan favorable para el desarrollo en general y, en especial, para el correcto desempeño de la función jurisdiccional, debe situarse en el contexto de una sociedad desgarrada por la acción de uno de los grupos independentistas de mayor violencia, la ETA (por Euskadi ta Askatasuna—Patria Vasca y Libertad). Ciertamente, no todas las acciones de la ETA se ejecutan en territorio del País Vasco, como tampoco son juzgados en su interior los responsables, competencia que se reserva la Audiencia Nacional de Madrid. Tampoco sus integrantes son encarcelados en las prisiones situadas en el territorio vasco, sino que se encuentran dispersos en todo el territorio nacional. No puede entonces dejar de considerarse el fenómeno del terrorismo como un tema importante al momento de asumir los propios vascos la tarea de dirigir su sistema de justicia.

Pero lo que nos interesa destacar en este momento es que en términos objetivos los problemas que asume el nuevo Gobierno Vasco con relación a la justicia, más allá de las deficiencias endémicas del sector, parecen como manejables y perfectamente podrían haber dado lugar a una política más continuista que rupturista. Así lo reconoce el propio Lehendakari (Presidente) del Gobierno Vasco, quien señala:

Podríamos haber optado por mejorar lo recibido dentro de una línea política continuista con la seguida por el Ministerio de Justicia. Habríamos habilitado nuevos locales, habríamos instalado pequeños ordenadores, uno por cada Órgano, en la lógica del Inforius; y nos habríamos limitado a facilitar más medios fungibles a los funcionarios. En una palabra, no nos habríamos complicado excesiva-

mente y, aún así, los efectos habrían sido limitados pero positivos (Gobierno Vasco, 1991).

Sin embargo, las nuevas autoridades se proponen una política distinta, de cambios más profundos que el ámbito de sus facultades les permitían. Es posible que una de las motivaciones para seguir este camino fuera el efecto del estigma del terrorismo que antes señalábamos, pero no parece ser ella en ningún caso la más poderosa. Las razones hay que buscarlas en otros niveles, muy relacionados entre sí, a saber:

a) Una percepción muy generalizada de que la justicia funcionaba mal, de que no daba un buen servicio a los usuarios.

b) Una formación de las nuevas autoridades muy distinta a la tradicional de los políticos. El Gobierno que asumió la dirección del País Vasco, por su propia conformación autonómica, estaba compuesto principalmente por personas que provenían de la empresa o el mundo privado.

c) Un sentimiento muy profundo de que la legitimidad del nuevo gobierno autonómico no podía residir solamente en factores culturales o políticos, sino muy principalmente por el grado de eficiencia y eficacia con que ejecutara sus funciones.

El mismo Lehendakari expresa lo anterior con claridad:

... la autonomía no sólo es un derecho y una reivindicación política, sino también sinónimo de eficacia. La apuesta realizada por mi Gobierno en esta materia ha sido fuerte en términos presupuestarios y clara en términos políticos: modernizar completamente esta Administración (Gobierno Vasco, 1991).

Esta visión sobre el rol que debe asumir la justicia dentro de las prioridades del Gobierno Vasco se ha mantenido con sorprendente estabilidad en el tiempo. A ello ha ayudado la propia estabilidad del Gobierno Vasco, pues es el mismo Lehendakari quien se ha mantenido todos estos años a la cabeza del Gobierno. Pero ello no es suficiente para explicarlo, ya que en los 11 años transcurridos desde la primera transferencia, el Gobierno ha estado apoyado por muy diversos pactos políticos y las autoridades encargadas del sector justicia han tenido a su vez militancias muy distintas.²² Pese a ello ha habido una

²² El viceconsejero de justicia en ejercicio al momento de elaborar el presente documento señalaba que, pese a ser su cargo de confianza o político, le ha correspondido trabajar con 6 consejeros distintos, pertenecientes a 3 partidos políticos diferentes, sin que ello le haya significado problemas ni cambios de políticas.

absoluta coherencia y consistencia en el tiempo, demostrando que las políticas hacia el sector justicia más que una opción coyuntural o de un sector determinado de la sociedad vasca, corresponden a una concepción profunda sobre lo que debe hacerse en este sector.

La consistencia en el tiempo y esta suerte de suprapartidismo detrás de las políticas de modernización del sistema de justicia no son fruto del azar, sino que deben asociarse estrechamente con la estrategia de reforma seguida y con los contenidos escogidos. Más adelante profundizaremos en estos temas; baste decir aquí que ambos factores se encuentran estrechamente asociados al grado de conflictividad y protagonismo con que se asume la reforma y al carácter técnico que se le imprima a ésta.

Primeras acciones: definición de la estrategia de reforma

Para asumir adecuadamente las funciones transferidas, la estructura del Gobierno Vasco experimenta algunos cambios, creándose en 1988 el Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonomico, al cual se adscribe la Viceconsejería de Justicia, bajo la cual recaen las nuevas funciones que el Gobierno asume en el tema justicia. Con el tiempo, el perfil del órgano encargado de ejercer las competencias autonómicas en materia de justicia experimentaría diversos cambios, subiendo y bajando su rango,²³ hasta responder hoy en día al organigrama que figura en el gráfico 3-1.²⁴

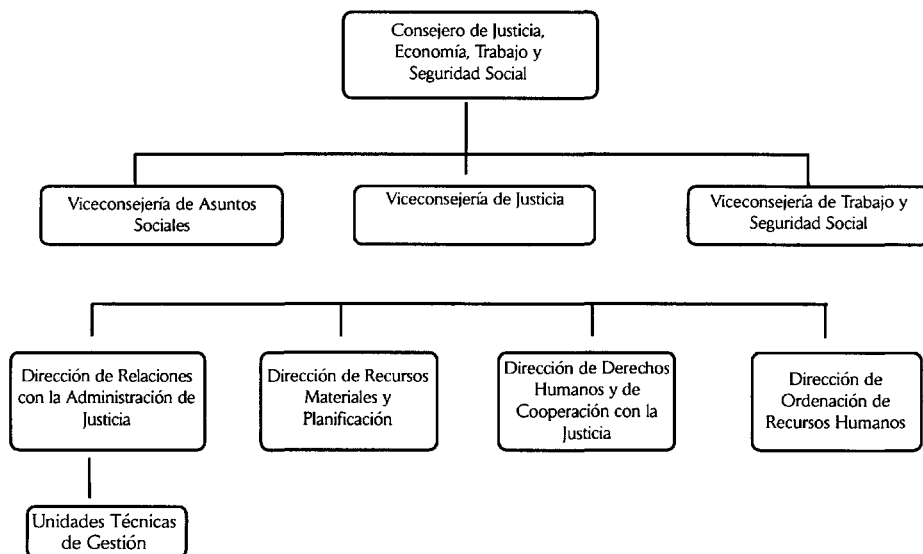
Las autoridades vascas no tenían a la hora de recibir sus nuevas competencias en el área de la justicia un plan de acción decantado en la materia. Es más, sus primeras acciones fueron absolutamente exploratorias en un terreno que desconocían casi en absoluto, medidas tan básicas como inventariar y catastrar exactamente qué es lo que estaban recibiendo y en qué condiciones. Se aprovecharon también las visitas a los juzgados para preguntar directamente a jueces y magistrados sobre su situación y principales necesidades.

La naturaleza de las competencias traspasadas, así como las necesidades evidentes de las oficinas judiciales visitadas y, particularmente, las demandas

²³ En un momento justicia fue una consejería para volver luego a ser viceconsejería.

²⁴ El total de las personas que se desempeñan en la Viceconsejería alcanza a aproximadamente 200 personas, dentro de las cuales se contabiliza cierto personal transferido. Los funcionarios que están directamente involucrados en la administración central del sistema suman 67 personas, distribuidas de la siguiente manera: 8 en la Dirección de Relaciones con la Administración de Justicia; 10 en la Dirección de Recursos Materiales y Planificación; 10 en la Dirección de Derechos Humanos y Cooperación con la Justicia; 13 en la Dirección de Ordenación de Recursos Humanos. En las gerencias se desempeñan 26 funcionarios: 6 en Álava, 9 en Guipúzcoa y 11 en Vizcaya.

Gráfico 3-1. Organigrama del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autónómico



provenientes de la creación de nuevos juzgados, llevaron a que surgiera como evidente para las autoridades de entonces una primera línea de actividad en el sector: la infraestructura. Se señalaba que “los edificios de los Juzgados eran antiguos, poco funcionales, pequeños y, en muchos casos, no cumplían unos mínimos de dignidad” (La Administración de Justicia en el País Vasco, p. 3).

Con el fin de interiorizarse de las últimas obras de arquitectura judicial se organizaron visitas a Francia, Alemania, Bélgica y Canadá. Del resultado de estas visitas surgieron no sólo ideas en lo arquitectónico, sino con mucha fuerza la convicción de que había que introducir cambios aún más profundos en la organización misma de los tribunales, “confluyendo los aspectos organizativos, centrados en la nueva oficina judicial, con los informáticos y, como soporte físico de todo ello, los arquitectónicos” (Gobierno Vasco, 1991, p. 36).

La necesidad de mejorar los espacios físicos de trabajo aparece por una parte como insuficiente para resolver los problemas que aquejan al sistema, pero por la otra se presenta como una buena oportunidad para incidir más profundamente en las formas y rutinas de trabajo. Evidentemente, tal visión va acompañada de un diagnóstico bastante crítico respecto al funcionamiento de la oficina judicial y su productividad. Se trata de un diagnóstico muy general en un principio (quizás la misma percepción de desconcierto que cualquier

persona tiene al acercarse por primera vez a un tribunal), que poco a poco se va asentando en una concepción más integral respecto a lo que es y lo que puede ser la función judicial.

¿Cuáles son las características del funcionamiento de la oficina judicial que más llaman la atención en esta primera etapa? Un documento posterior las reseña de la siguiente forma:

- El Modelo organizativo era de carácter atomizado, donde cada órgano judicial, unipersonal o colegiado, se las apañaba como podía y a su manera para desarrollar las más diversas tareas²⁵ (tramitar, llevar las cuentas, notificar, emplazar, archivar, gestionar medios materiales,²⁶ etc.).
- Los recursos económicos y materiales proporcionados por el Ejecutivo eran insuficientes e inadecuados.
- El particular criterio del juez o del secretario determinaba la forma en que la tarea se llevaba a cabo, lo que comportaba tantos modelos de oficina judicial como jueces o secretarios judiciales había.
- No existían criterios globales preestablecidos de eficiencia o productividad.
- La circunstancia particular de cada órgano en lo relativo al personal del mismo era un factor determinante en el desarrollo de su actividad.
- El sistema impedía el reciclaje y formación permanente de los funcionarios, al no poder detraerse personal de los órganos con estos fines.
- Herramientas de trabajo como la informática eran casi desconocidas.
- Los métodos de trabajo eran de carácter artesanal, al no existir criterios de carácter general para el conjunto de los órganos.
- La Secretaría del órgano era el punto de encuentro de funcionarios, profesionales y público, lo que suponía continuas interrupciones en el trabajo de los primeros.
- Los índices de movilidad de jueces y funcionarios eran escandalosos.

²⁵ También llamaba la atención la forma como se organizaban los juzgados, lo que hacía que los edificios parecieran verdaderas “colmenas”, “en el sentido de que había acumulación de órganos autosuficientes y sin conexión de unos a otros” (Sánchez, 1998).

²⁶ En ese entonces cada tribunal administraba sus recursos operacionales, procediendo cada uno a realizar por su cuenta las respectivas adquisiciones.

- Existía una mezcla confusa entre las actividades de carácter administrativo con las de carácter jurisdiccional (Gobierno Vasco, 1998b, p. 3).

Lo trascendental, a nuestro juicio, de esta primera etapa de acercamiento al problema judicial es la renuncia a las soluciones fáciles para asumir el desafío de introducir cambios más radicales al funcionamiento del sistema. Es entender que hacer “más de lo mismo”, aumentando simplemente los recursos a disposición de los órganos judiciales, iba a tener sólo un impacto restringido en la productividad del sistema y, lo que es más importante, no iba a ser percibido como un cambio en su beneficio por los usuarios de los servicios judiciales.²⁷

No hay que pensar que se tratara a estas alturas de un diagnóstico completo y acabado de los problemas del mundo judicial, ya que muchos otros ingredientes se irían agregando a la par que se avanzaba en las reformas. Tampoco este diagnóstico da lugar a un plan integral de reformas de largo plazo. Lo que se genera a estas alturas es una visión del sentido que tienen que tener los cambios, que pone como primer ingrediente la satisfacción de los usuarios pero que no olvida, como veremos más adelante, que debe incorporar también los intereses de los jueces para lograr su apoyo.

Pero se trata de una visión consciente de las restricciones dentro de las cuales debían desenvolverse las nuevas autoridades en este tema. En términos generales estas restricciones estaban dadas por:

- Las ya señaladas limitaciones a sus competencias, las que sólo abarcaban a esa altura los medios materiales.
- La necesidad de actuar rápido. Debían antes que nada asumir la responsabilidad por la gestión de una institución que estaba en marcha y que

²⁷ Esta es una visión que se ha ido extendiendo en España. Así lo expresa Ramón Alloza Arasa, Representante de la Federación Sindical de la Administración Pública, Sección Justicia de Cataluña:

“De un lado se encuentran quienes pensaron en su día que los males de la justicia española provenían fundamentalmente de la pervivencia de distintas corruptelas, de la insuficiencia en el número de jueces y su retribución económica, y por último en la crónica falta de medios humanos y materiales destinados a la Administración de Justicia. Quienes se pronunciaban en este sentido se encuentran hoy desprovistos de argumentos para justificar la pertinaz inadecuación de la Administración de Justicia a las exigencias sociales.

“A pesar de haberse erradicado las corruptelas generalizadas, de haberse multiplicado el número de jueces en pocos años (a costa de todo, incluso de la formación mínima exigible) y de haberse colocado los sueldos de la judicatura a uno niveles que multiplican por 5 y hasta por 6 los del Agente Judicial, nada sustancial parece haber cambiado. Porque aunque también se hayan multiplicado las dotaciones de personal y el número de juzgados, nada de ello aparece como suficiente. Reiteradamente, las encuestas de opinión y los informes de los observadores cualificados sitúan la Administración de Justicia como una de las instituciones que peor funcionan y donde es más necesaria una reforma en profundidad” (Alloza, 1994).

presentaba requerimientos diarios a los que había que dar satisfacción. El nuevo gobierno autonómico debía estar en condiciones de dar respuesta a esas necesidades y de dejar en evidencia, en el corto plazo, de sus especiales habilidades en el tema, como necesario factor legitimador de su gestión.

- Las nuevas autoridades desconocían el medio en el cual debían desenvolverse. Más allá de allegar rápidamente a integrantes del mundo judicial (jueces y secretarios) para que actuaran como sus asesores, era necesario un complejo proceso de acercamiento para conocer en profundidad sus problemas y expectativas, trabar lazos personales y aquilatar debidamente cómo lograr apoyo o minimizar la oposición a las diversas medidas modernizadoras.
- La necesidad de no despertar recelos y generar enfrentamientos con los otros órganos que a nivel nacional mantenían competencias claves con la gestión judicial: el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial.

Dentro de este marco se desarrollan las líneas concretas de modernización, las que privilegian, como ya se dijo, el tema infraestructura, pero al cual se le agregan los aspectos informáticos, concebidos como la gran herramienta de cambio, en función de un nuevo modelo de oficina judicial. La implementación de los cambios en infraestructura, como en informática, era de exclusivo resorte del Gobierno Vasco. Las reformas a la oficina judicial excedían sus competencias privativas, lo que desencadenó una discusión de carácter nacional, que por lo demás no impidió la búsqueda de diversas alternativas para adelantar cambios sin necesidad de esperar las reformas legales.

Para materializar estas ideas en un plan se comenzó por elaborar un “primer diseño de modernización global de la administración de justicia”. Este modelo fue validado en múltiples reuniones internas dentro de la Comunidad, con los órganos de gobierno judiciales, magistrados, fiscales, funcionarios y profesionales y también con miembros del Consejo General del Poder Judicial, asociaciones de jueces y el Ministerio de Justicia.

El paso siguiente fue que este último, conjuntamente con el Gobierno Vasco, encargara a una empresa privada un nuevo diseño de oficina judicial en función de su informatización integral, diseño que se concluyó en junio de 1989. Este le fue presentado al Consejo General del Poder Judicial, quien “consideró el trabajo muy positivo, animando al Gobierno Vasco a continuar en esa línea de acción” (Gobierno Vasco, 1991).

Con el andar del tiempo el plan fue evolucionando. Así, un primer programa de informatización dio paso a una segunda versión a partir del año 1996 que deberá estar concluida para el año 2000. Los servicios comunes a los órganos judiciales han ido aumentando en número y profundidad. Las nuevas competencias transferidas con posterioridad han significado nuevos desafíos y acciones. En fin, se ha tratado de un plan esencialmente dinámico,

claro en su visión de largo plazo, pero muy centrado en objetivos de corto y mediano plazo, cuya consecución y consolidación han alentado a dar nuevos pasos más significativos.

CONTENIDO DE LAS REFORMAS

Infraestructura

Las primeras acciones del Gobierno Vasco sobre el sistema de justicia se centraron en el tema suministros, tras lo cual quedó en evidencia que un aspecto central sobre el cual había que trabajar era el relativo a infraestructura.

El Plan de Infraestructura, como ya se ha dicho, fue la matriz original del plan de reformas más complejo que trazara el Gobierno del País Vasco sobre el sistema de justicia. Era, sin lugar a dudas, el tema que generaba las mayores demandas y el mayor nivel de aceptación dentro de los operadores jurídicos. Ofrecer lugares de trabajo más cómodos y adecuados sin dudas era una buena entrada para ganarse la confianza y aceptación de jueces, funcionarios y abogados y poder de ahí derivar hacia reformas más profundas.²⁸ Era también el tema en el que resultaba, al menos aparentemente, más fácil saber qué es lo que había que hacer. La edificación judicial, más allá de ciertas particularidades propias, aparentemente no presenta desafíos técnicos que superen a los expertos en la materia, como sucede en otras áreas del quehacer judicial, donde es mucho más difícil encontrar orientaciones compartidas. Sin dudas, se trataba, eso sí, de un área capaz de consumir elevadas sumas de recursos. En el afán de mostrar resultados tangibles en el corto plazo que permitieran ganarse la confianza de los operadores y dada la premura de las necesidades, se definieron dos programas de acción diferenciados, uno provisional y otro definitivo.

El programa provisional procuraba soluciones inmediatas a los problemas más urgentes en la materia, dado que las soluciones definitivas, que significaban la construcción de nuevos edificios, iban a tardar varios años en realizarse. Este plan comprendió, por una parte, la ejecución de obras de refacción de los locales transferidos y, por la otra, el alquiler e incluso la compra, cuando no había otra opción, de locales provisorios y su consiguiente acondiciona-

²⁸ Estos mismos funcionarios se darían cuenta después que los cambios en infraestructura no eran pura ganancia para ellos, pues de la mano iban a ir transformaciones organizacionales que no les eran tan gratas. De más está decir que la compartimentalización de los espacios físicos en los tribunales no sólo obedece a carencias, sino también a intereses por evitar el control que es más fácil sea ejercido en espacios abiertos.

miento. Debe recordarse que las demandas en términos de infraestructura no sólo provenían de las deficiencias de aquella con que se contaba a la época de la transferencia, sino también de la explosiva creación de sedes judiciales prevista en la nueva Ley de Demarcación y Planta.

Hasta el año 1997, entre los nuevos locales provisionales y las obras realizadas en los inmuebles transferidos, se habilitaron un total de 35.283 m², lo que corresponde a un 74,2% del total de la superficie transferida en 1988 (47.569 m²). Pese a la magnitud de estas cifras, la ejecución del plan provisional no representó más del 8% del total de los recursos invertidos en infraestructura en el período (5% en gastos de propiedad y alquiler y 3% en gastos de acondicionamiento).

El programa definitivo apuntaba al establecimiento de palacios de justicia que dieran cuenta de una nueva concepción arquitectónica afín a las necesidades presentes y del futuro inmediato de la función judicial. En concreto suponía la construcción de trece nuevos palacios (dos de ellos en Bilbao) y la remodelación de otros dos. De todos ellos, actualmente sólo se encuentran pendientes los correspondientes a San Sebastián y a Eibar, que están en construcción. Este programa definitivo supone la puesta en servicio de 168.819 m² de nueva planta²⁹, los que sumados a los edificios transferidos de Azpeitia y Bergara ascienden a un total de 172.372 m², lo cual prácticamente cuadruplica la superficie transferida en 1988.

El número de órganos judiciales que podrían albergar los nuevos Palacios de Justicia es de 187, es decir un 20% más de los órganos actualmente existentes. Ello se ha realizado así con el fin de prever y soportar el crecimiento futuro de la infraestructura judicial, sin que por ello las construcciones ac-

²⁹ Se trata de las siguientes edificaciones:

- Palacio de Justicia de Vitoria-Gasteiz (todos los órdenes jurisdiccionales)
- Edificio de cuatro juzgados en Amurrio (planta de dos según la LDPJ)
- Tribunal Superior de Justicia y Palacio de Justicia de Bilbao (todos los órdenes jurisdiccionales, salvo la Audiencia Provincial y los Juzgados de Instrucción)
- Edificio anexo de la c/Buenos Aires de Bilbao (Audiencia Provincial y Juzgados de Instrucción)
- Palacio de Justicia de Barakaldo, con diecinueve órganos judiciales (planta de quince según LDPJ)
- Edificio de seis juzgados de Gernika-Lumo (planta de cuatro, según LDPJ)
- Edificio de seis juzgados de Getxo (planta de cuatro, según LDPJ)
- Edificio de seis juzgados de Durango (planta de cuatro, según LDPJ)
- Edificio de dos juzgados de Balmaseda (planta de uno, según LDPJ)
- Palacio de Justicia de Donostia-San Sebastián (todos los órdenes jurisdiccionales)
- Edificio de seis juzgados de Eibar (planta de cuatro, según LDPJ)
- Edificio de seis juzgados de Tolosa (planta de cuatro, según LDPJ)
- Edificio de seis juzgados de Irún (planta de cuatro, según LDPJ)

tuales resulten insuficientes.³⁰ A continuación nos referiremos a las directrices principales que han guiado al programa de infraestructura:

a) Se ha buscado, en lo posible, concentrar los órganos judiciales y los servicios anexos en un mismo edificio (Palacio de Justicia). Con ello se persigue obtener economías de escala tanto en el trabajo de jueces como demás profesionales y facilitar la incorporación de modelos de gestión de mayor sofisticación, como son los servicios comunes.

b) Los tribunales deben ser accesibles al público. Este criterio se debe equilibrar con el anterior, de forma tal que las dificultades en las comunicaciones o transporte, por ejemplo, pueden llevar a desaconsejar una agrupación total de tribunales en una cierta área metropolitana.

c) El Palacio de Justicia debe representar la imagen del Poder Judicial, por lo cual se recomienda que esté integrado a la estructura urbana, con una ubicación céntrica en lo posible, y que se dé especial atención a ciertos aspectos particularmente simbólicos, como son el vestíbulo de entrada o las salas de audiencia.

d) Debe buscarse la funcionalidad y la eficacia. Ello implica tener en cuenta no solamente las necesidades estrictamente administrativas del personal al servicio de la justicia (desde jueces hasta la policía judicial³¹), sino toda una serie de servicios auxiliares y de apoyo a la administración de justicia, dentro de los cuales se cuentan bibliotecas, salas de reunión, dispensarios médicos, etc. Se buscó introducir las más modernas técnicas informáticas y de comunicaciones, así como la integración y optimización de las instalaciones (electricidad, aire acondicionado, incendios, etc.).

Los criterios de funcionalidad y eficacia exigen el máximo aprovechamiento de los espacios físicos, lo que significa el establecimiento de salas compartidas de audiencia³² y la creación, en cada tribunal, de salas multiuso para tomar declaraciones y realizar otras diligencias similares.

e) Un factor que debe determinar y condicionar todo el diseño es el

³⁰ En el caso del Palacio de Justicia de Vitoria-Gasteiz, su quinta planta está desocupada, habiendo sido dejada la construcción en obra gruesa pero lista para ser habilitada. Existen opiniones de que estas previsiones han sido demasiado generosas y por ende, onerosas. Bien podrían haber sido menores o haberse simplemente previsto terrenos más grandes para futuras ampliaciones, pero sin incurrir desde ya en gastos que no se sabe cuándo y en qué medida van a ser utilizados.

³¹ En el País Vasco también las morgues se encuentran dentro de los Palacios de Justicia. En el caso del Edificio de Vitoria-Gasteiz se encuentra en el sótano con accesos propios.

³² En principio cada tribunal tiene su sala de audiencias (o de "vistas"), pero ella la comparte con otro tribunal, usándola en días alternados. Sin perjuicio de ello, hay salas de mayores dimensiones, las cuales administra el Juez Decano en función de los requerimientos del caso. Se consideran también salas "institucionales" para la realización de actos oficiales. Por otra parte, las salas son diferenciadas para los órganos colegiados de los unipersonales. Se han previsto también salas especiales para juicios con jurados y espacios propios para la estancia y trabajo de éstos, los que incluyen una sala de deliberación, una sala de estar, una pequeña cocina y baño.

mantenimiento del edificio. Debe preverse una infraestructura que el Poder Judicial esté en condiciones prácticas y económicas de mantener.

f) La seguridad es otro de los aspectos centrales en las construcciones judiciales, sobre todo si van a albergar a juzgados penales. En los anteriores tribunales era común que compartieran las mismas vías de acceso, e incluso los ascensores, los jueces, el público y los detenidos. También era común que el público se mezclara con testigos y peritos, por sólo poner algunos ejemplos. Para dar una respuesta adecuada a los requerimientos de seguridad, se dividió al edificio en las siguientes áreas:

- *De acceso libre*: que son aquellas por las que el público puede transitar sin mayores restricciones³³, entre ellas la mesa de entrada, la oficina de información, el registro civil, el Instituto Anatómico Forense, el Juzgado de Guardia y las Salas de Audiencia.

- *De acceso controlado*: a las cuales sólo pueden acceder funcionarios y visitas verificadas. Cada funcionario posee una tarjeta de identificación que debe utilizar para acceder a estos espacios, mediante la cual el sistema registra su paso y efectúa un control general de las personas.³⁴ Entre estas áreas se encuentran las salas de espera de juzgados u oficinas judiciales, las oficinas de tramitación, la sala de espera de la fiscalía, el local del Colegio de Abogados, el local del Colegio de Procuradores, los locales sindicales, las aulas de formación, la E.A.T. (Unidad Técnica de Gestión encargada de la gerencia del edificio), mantenimiento, núcleos de comunicaciones generales, servicios de notificaciones externas y embargos, servicio de comunicaciones internas, junta electoral y servicio de reprografía.

Los funcionarios laboran conjuntamente en grandes espacios sin separaciones, que albergan a más de un juzgado. La diferenciación del espacio físico correspondiente a uno u otro juzgado es mínima, pues se encuentran todos ubicados en forma contigua en estos espacios abiertos.³⁵

- *De acceso restringido*: a las cuales solamente pueden ingresar funcionarios especialmente autorizados, entre ellas despachos de jueces, secretarios, fiscales y médicos forenses, salas de reuniones y biblioteca, sala de junta de jueces, policía judicial, decanato, garaje y cuartos de instalaciones del edificio.

- *De acceso prohibido*: que corresponden a los sectores reservados exclusivamente al personal destinado a las mismas y que revisten condiciones especiales de seguridad. Están compuestas por las siguientes dependencias: central de seguridad y control del edificio, archivo de documentos, depósito de piezas de convicción, central telefónica, área de detenidos (zona de desem-

³³ Para acceder a algunas de ellas puede ser sometido a revisiones (scanners).

³⁴ Los accesos cuentan con detectores infrarrojos que señalan la presencia humana.

³⁵ Esta ubicación facilitaría enormemente a dar en el futuro pasos más ambiciosos en pos de secretarías comunes.

barco del furgón celular, zona de celdas y de detenidos en las salas de audiencia), zona de policía y de custodia del edificio y sala de computadoras.

Se han previsto salas especiales en el sótano, junto a las celdas, para tomar interrogatorios a los detenidos o practicar reconocimientos, sin necesidad de tener que transportarlos al interior del tribunal. En todo caso, desde las celdas hay un acceso directo al Juzgado de Guardia³⁶, ubicado en la primera planta, donde existen otras salas para la práctica de declaraciones. Son entonces los jueces los que deben trasladarse, haciéndolo solamente en forma excepcional los detenidos fuera de la zona de estricta seguridad. La ubicación física de las diversas áreas guarda estrecha relación con su condición de seguridad y de accesibilidad. Así, por ejemplo, las de acceso libre se encuentran en la planta baja.

g) Las construcciones deben ser flexibles para poder adaptarse a los cambios que experimente la organización judicial y sus requerimientos de espacios.³⁷ Ello se logra mediante la edificación en espacios libres y la utilización de mamparas para las divisiones.³⁸

En este mismo sentido debe destacarse el camino recorrido de definir primero un programa genérico, el que luego era adaptado a los requerimientos específicos de cada palacio. Se definieron así espacios tipo para las distintas funciones que se realizan en cada órgano judicial, procediéndose luego a señalar con precisión los requisitos para cada uno de ellos. La concreción exacta de estos espacios físicos en soluciones arquitectónicas precisas se dejó en manos de las empresas privadas que en definitiva se adjudicarían las obras. Es decir, lo que las autoridades hicieron fue fijar requisitos estándares a los cuales debían sujetarse los contratistas. La labor entonces de la dirección respectiva del gobierno fue formular los espacios tipos, realizar las licitaciones y controlar la ejecución de las obras.³⁹

Informática

La informática se introduce formalmente en la justicia española a partir del año 1982, a través del denominado proyecto Inforius impulsado desde el

³⁶ Juzgados de Guardia existen solamente donde hay más de diez juzgados de instrucción, lo que no sucede en todos los Palacios.

³⁷ Esta era una necesidad especialmente relevante en este plan de reformas, pues se lo acompañaba de sugerencias de cambios en la oficina judicial cuya adopción impactaría en el futuro sobre los requerimientos de espacios físicos.

³⁸ Esta solución, que es muy práctica, presenta el problema de no aislar adecuadamente los sonidos, lo que en ciertas labores de un tribunal puede presentar dificultades importantes.

³⁹ Sólo remodelaciones menores fueron asumidas directamente por la Dirección de Recursos Materiales y Planificación.

Ministerio de Justicia, cuyo objetivo era automatizar los procedimientos judiciales tal cual como se desarrollaban en esa fecha, es decir, sin que la computación implicara modificación alguna de ellos. El proyecto no integraba a las diversas oficinas judiciales conectándolas entre sí. Los objetivos, como se ve, eran más bien modestos, pues básicamente se limitaban al establecimiento de procesadores de texto en los tribunales.

Por lo demás, a la época de producirse la primera transferencia, este proyecto no había tenido aún ningún desarrollo en el País Vasco.⁴⁰ Todo lo anterior explica que el Gobierno Vasco haya promovido la ejecución de un proyecto de informatización radicalmente distinto a la hora de decidir introducir herramientas computacionales en el sistema judicial.⁴¹

Dicho proyecto se elaboró a partir del trabajo encargado por el Gobierno Vasco a la empresa Seintex S.A. y tuvo como antecedente el encargo que el mismo Gobierno Vasco y el Ministerio de Justicia habían hecho previamente a esa misma empresa para que hiciera una redefinición organizacional de la oficina judicial. Ahí se propusieron nuevas orientaciones para la organización judicial, que básicamente apuntaban al establecimiento de servicios comunes que quebraran la estructura aislada de los diversos órganos judiciales, orientaciones que condicionaban las necesidades de orden informático.

Un documento del Gobierno Vasco describe la perspectiva con que en ese momento se decide asumir la introducción de la informática, de la siguiente forma:

... se abandona la idea del proyecto Inforius de informatizar los Órganos Judiciales a nivel individual y en base a un equipo informático autónomo por Órgano, para pasar a un esquema de informatización horizontal de servicios y oficinas comunes, y en base a equipos informáticos que atienden a múltiples Órganos Judiciales (Gobierno Vasco, 1991, p. 91).

Con estos antecedentes se elaboró un Primer Plan de Informática para los años 1990–1995, el cual definía la introducción de tecnología:

⁴⁰ La única experiencia en funcionamiento allí era la de las Fiscalías.

⁴¹ Aún así “y como medida inicial de choque” se colocaron terminales en ciertos juzgados para el tratamiento de textos, hasta mientras no se definía un programa más completo de intervención en la materia (Gobierno del País Vasco, 1991). Además se pusieron PCs en las Audiencias Provinciales y en la Sala de lo contencioso-administrativo. Este primer esfuerzo, previa a la definición de una estrategia global en el sector, es evaluado negativamente ya que significó un desgaste innecesario que no resultó funcional a la fase de informatización integral que la sucedió, oportunidad en que hubo que comenzar todo de nuevo.

... con una visión integral, en consonancia con la filosofía de servicios y oficinas comunes, y que se asiente sobre una red de equipos informáticos compatibles y potentes, poniendo al servicio de cada usuario las herramientas informáticas idóneas para su trabajo (de tramitación, de gestión de un servicio común, de tratamiento de textos, de consulta de bases de datos documentales, etc...), estableciendo los mecanismos necesarios de seguridad, integridad y privacidad de la información y contando con los elementos de intercomunicación imprescindibles para la realización de consultas, obtención de estadísticas, traspaso de expedientes a otras instancias, etc. (Gobierno Vasco, 1998b, p. 9).

Así, las principales características de este plan informático podrían agruparse de la siguiente forma:

a) Se trata de un plan universal, pues es el mismo para todos los órganos que administran justicia de la Autonomía, así como para los órganos y reparticiones que se vinculan directamente a ella. Abarca entonces a las Audiencias Provinciales, a los distintos tribunales, a los servicios comunes a todos éstos, a la Clínica Médico Forense, a las estadísticas, el archivo central, el Ministerio Fiscal y el sistema de información al público. Tanto los intervinientes activos (magistrados, jueces, secretarios y funcionarios), quienes pueden consultar y actualizar la información, como los pasivos (abogados, procuradores y públicos), que sólo pueden consultarla, tienen acceso a un mismo sistema.

b) Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, existen módulos especializados de informatización de las tareas propias de los distintos servicios. Así, por ejemplo, existe un módulo especial para la oficina de notificaciones que permite, entre otras cosas, su clasificación geográfica.

c) Para mantener la unidad de la información, cada asunto tiene su propia individualización que le sigue durante toda su existencia, independientemente del órgano o estado en que se encuentre.

d) El sistema está físicamente integrado. La célula básica a partir de la cual ha sido construido es el partido judicial, por lo que todos los órganos que lo componen son servidos por un sólo ordenador o por una sola red cuando lo primero no es posible debido a las dimensiones del partido. Para comunicarlos entre sí se ha establecido un intranet o red judicial de comunicaciones.⁴²

⁴² El sistema también prevé la conexión con otros entes externos a la Comunidad Autónoma, tales como el Consejo General del Poder Judicial, a efectos estadísticos y de su función inspectora, y del Tribunal Supremo, a efectos de los recursos que se planteen a resoluciones dictadas por órganos judiciales de la Comunidad Autónoma.

Sin perjuicio de la responsabilidad que asume el Gobierno Vasco en la ejecución del Plan de Informática, en su desarrollo tienen decisiva importancia las comisiones que integran a magistrados y jueces. La principal de ellas es la Comisión Mixta de Seguimiento del Plan Informático, creada en el año 1992 y formada por los presidentes de las tres audiencias provinciales, los jueces decanos de las tres capitales; un magistrado, perteneciente a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma; el viceconsejero de justicia; la directora de relaciones con la Administración de Justicia y el responsable del Servicio Informático. La importancia de esta comisión trasciende con mucho el tema informático, tal como analizaremos en su oportunidad. Adicionalmente, se han creado comisiones específicas para coadyuvar en el desarrollo de algunos de los componentes del plan.

Las áreas que integran el sistema de informática son la gestión procesal, las bases de datos documentales, el puesto de trabajo del juez (PTJ) y la gestión gubernativa o de personal.

La gestión procesal

La arquitectura de procesos del sistema, sin perjuicio de la obligada integración de la información, prevé dos grandes bloques de aplicaciones informáticas:

- De tramitación: que a su vez se divide en tramitación civil, penal, contencioso-administrativa, social, de menores y de vigilancia penitenciaria.
- De servicios comunes: que se dividen en registro de entrada y reparto de asuntos (por orden jurisdiccional), actos de comunicación, auxilio judicial, subastas, archivo general, depósito de efectos, información al público, clínica médico-forense, estadística y caja judicial.

El sistema informático apoya la tramitación de los procesos judiciales a partir de la entrega a los usuarios de modelos predefinidos para cada una de las distintas actuaciones o resoluciones que deben realizarse para darle curso al proceso. Es decir, se ha diseñado una colección completa de documentos normalizados que cubren todas las eventualidades que pueden acaecer en un proceso judicial desde su comienzo hasta su culminación. En el área civil, por ejemplo, esta colección cuenta con más de 3.000 modelos entre resoluciones tales como diligencias de ordenación, autos, providencias, actos de comunicación y auxilio judicial.

Estos documentos han sido elaborados por una Comisión de Normalización de Documentos y Trámites, integrada por un amplio conjunto de jueces y funcionarios judiciales de prestigio y dirigida por un ex Presidente de la Audiencia Territorial. Cuenta con una secretaría de apoyo técnico que elabora los documentos siguiendo las directrices de la Comisión. Esta Comisión no

sólo se encarga de la elaboración de nuevos documentos, sino también de la revisión y perfeccionamiento de los antiguos.

Los documentos no son impuestos a los magistrados y funcionarios. Una vez elaborados son presentados ante éstos, los que dentro de un plazo razonable pueden hacerles observaciones. Pero incluso estando dentro del sistema, quien dicta la resolución puede apartarse del texto sugerido y elaborar la suya propia. Claro que esta nueva resolución no es ingresada en forma permanente al sistema como un nuevo modelo, por lo que cada vez que se plantee el mismo asunto aparecerá solamente el formato tipo original. Esta es una forma indirecta de obligar, casi por consancio, a que todos los funcionarios terminen utilizando los documentos propuestos. Las discusiones habidas en el seno de la Comisión de Normalización han significado un avance importante hacia la uniformación de los criterios judiciales, ganando el sistema en predictibilidad, así como en claridad del lenguaje empleado.

En cada momento, entonces, el sistema informático le propone al funcionario las alternativas de tramitación que puede seguir y el contenido de las actuaciones que debe realizar, las cuales están debidamente codificadas para facilitar su tratamiento. Este trabajo de estandarización es común entre los diversos procedimientos con el fin de que la información pueda integrarse. Aun cuando las actuaciones en cada uno son distintas, las categorías que agrupan esas actuaciones se han fijado de forma uniforme.

El sistema también facilita el trabajo de los funcionarios al proporcionar automáticamente —sin necesidad de digitarlos— los datos estándares del asunto que deben incorporarse en cada resolución (como el número del proceso o el nombre de las partes). Igualmente los ordenadores ayudan —en este caso como meros procesadores de texto— a la recepción de declaraciones y otras actuaciones similares. El sistema no elimina los registros escritos. De hecho, sigue existiendo un expediente y los abogados continúan presentando sus escritos en papel. El sistema sólo apoya y registra la producción de las piezas procesales que son responsabilidad del tribunal.

Versiones posteriores del sistema, desarrolladas en el Segundo Plan de Informática, persiguen, entre otros objetivos, vincular más estrechamente el sistema informático y la tramitación de las causas, impidiendo, por ejemplo, que se dicten resoluciones que corresponden a una fase distinta de tramitación a la que tiene registrada el asunto en la computadora. En la medida que se avanza en tal dirección, el sistema se convierte en un eficaz instrumento de generación automática de estadísticas judiciales.

Las bases de datos documentales

Al efecto se ha desarrollado una aplicación en ambiente Windows que cuenta

con numerosas alternativas de búsqueda sencillas⁴³, formatos de visualización, posibilidades de interrelación entre documentos y facilidades de edición e importación de resultados de las búsquedas. A través de este sistema se puede acceder a las siguientes fuentes de información:

- Jurisprudencia propia:⁴⁴ conformada por la totalidad de las resoluciones dictadas por los órganos colegiados del País Vasco y ciertas resoluciones especialmente relevantes provenientes de órganos unipersonales.⁴⁵ La resolución se consigna en forma textual, con los votos particulares que hubiesen tenido lugar, pudiendo recuperarse automáticamente del sistema informático del Poder Judicial. Sin perjuicio de ello, se le agregan datos analíticos, correspondientes a descriptores ajustados al thesaurus adoptado.

- Jurisprudencia institucional: que contiene las sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional de España. En un futuro próximo se incorporarán sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea y del Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo.

- Legislación: contiene las disposiciones jurídicas emanadas del Estado y la Comunidad Autónoma. Próximamente también se integrará la legislación europea.

- Bibliografía: permite acceder a las bases de datos de libros y documentos propios y a bases externas de referencias bibliográficas.

A este sistema puede acceder todo juez o magistrado desde su propio ordenador.⁴⁶

Por otra parte, también debe mencionarse en este apartado al Centro de Documentación Judicial o CENDOJ. Si bien este Centro no depende del Gobierno del País Vasco, pues se encuentra adscrito al Consejo General del Poder Judicial, su establecimiento fue fruto de un convenio entre ambos y se encuentra físicamente localizado dentro de la Comunidad Autónoma Vasca, en San Sebastián.

⁴³ Se contemplan los siguientes sistemas alternativos de búsqueda: consulta simple (que tiene una modalidad de consulta asistida), consulta mediante índice, consulta mediante thesaurus y consulta mediante tablas.

⁴⁴ Sistemáticamente se incorporan todas las resoluciones a partir del 1 de enero de 1997. Retrospectivamente se están incorporando resoluciones dictadas desde el 1 de enero de 1994.

⁴⁵ Los criterios positivos de selección son los siguientes: las que expresan la "jurisprudencia constante" del tribunal, las que exponen una argumentación, interpretación o aplicación novedosa, las que tratan sobre vulneración de derechos fundamentales, las que versan sobre competencia, las relativas a evaluación de penas, daños, indemnizaciones, pensiones y análogos, y las que abordan problemas de especial repercusión social, bien por su gravedad, ya por su importancia económica, ora por su incidencia en el debate público.

⁴⁶ Conectándose vía microondas al computador central ubicado en Bilbao.

El CENDOJ se creó en el año 1997 con los siguientes objetivos:

- Atender las necesidades de información jurídica documental (jurisprudencia, legislación y doctrina) de jueces y magistrados para el desarrollo de su actividad jurisdiccional, facilitando el acceso a bibliotecas propias del CGPJ o externas.
- Recopilar y difundir en soporte informático toda la jurisprudencia del Tribunal Supremo así como jurisprudencia seleccionada de otros órganos.
- Realizar estudios sobre la aplicación de técnicas y medios informáticos en la Administración de Justicia.
- Proporcionar información estadística, sociológica y económica relativa a la actividad judicial.
- Gestionar la edición de todas las publicaciones del CGPJ.

El CENDOJ se encuentra aún en una fase inicial de establecimiento. Sus principales acciones hasta la fecha se han referido a la dotación de computadoras a los tribunales, la edición de un CD Rom con la información jurisprudencial (que se actualiza periódicamente) y la racionalización de la política de publicaciones judiciales, en tanto que está en proceso de desarrollo un sistema automatizado de consultas judiciales (hoy las consultas son por vía telefónica) y la edición en CD Rom de las publicaciones del CGPJ.

El compromiso del Gobierno Vasco en la creación del CENDOJ (que tiene un importante contenido económico) demuestra no sólo su interés por los temas que atañen a la justicia, sino también por extender su visión respecto a los mismos más allá de las fronteras de la Autonomía. En esta fase de desarrollo no se alcanza a advertir aún un total aprovechamiento de las sinergias que este proceso podría generar.⁴⁷

El puesto de trabajo del Juez (PTJ)

El PTJ no es más que la evolución natural del sistema de gestión procesal, que fue concebido inicialmente en función de las tareas que se desarrollan en la secretaría del tribunal, no impactando directamente en el trabajo que realiza el juez. Las necesidades de éste vienen a ser suplidas con el PTJ, por medio del cual el juez puede acceder tanto al sistema de información documental como al sistema de gestión procesal.

El PTJ está diseñado en PC que trabajan en ambiente Windows. Así se diferencia del sistema de gestión procesal que funciona en terminales alfa-

⁴⁷ De hecho, las bases documentales y los programas de acceso a ellas son distintos.

numéricos asíncronos. Lo anterior facilita que el juez pueda intercambiar información con su computadora personal.

La gestión gubernativa o de personal

Se trata de los sistemas generales de gestión que utiliza la administración vasca para la gestión del personal en temas como altas, bajas, permisos, etc.

El plan informático 1996–1999

Una vez cumplidas las metas iniciales propuestas en el área de la informática, se hizo necesario diseñar y poner en ejecución un nuevo plan de inversiones en el sector, el cual consiste en buena medida en una profundización y extensión del original. A continuación veremos las principales innovaciones que integra:

- En el área de la oficina judicial lo más relevante es la incorporación del Ministerio Fiscal al proceso de informatización⁴⁸, adaptando el sistema anterior a las particularidades de éste. Adicionalmente, se contemplan proyectos específicos para medicina legal, para la implementación del nuevo sistema de jurados y para la adaptación de la administración de justicia al bilingüismo. Igualmente se han realizado diversas actualizaciones al programa informático, las cuales se han agrupado en una “versión 5.0” del mismo que es la que está en actual aplicación.

- En el área de la información documental, se persigue mejorar la calidad y cantidad de la información disponible, integrar información bibliográfica debidamente catalogada y posibilitar consultas remotas.

- En el área de renovación tecnológica se procura uniformar y adecuar los entornos de trabajo actuales a los adelantos tecnológicos, tendiendo hacia los esquemas cliente-servidor, vigentes ya en el PTJ. También intenta cambiar los equipos adquiridos inicialmente y reemplazarlos por grandes computadoras y PC.

- En el área de comunicaciones judiciales, se busca regularla adecuadamente con el fin de posibilitar aplicaciones más sofisticadas como el Modelo de Intercambio Electrónico de Datos, que reemplacen a las comunicaciones escritas. Consistentemente con ello se concluirá la tarea de interconexión entre los juzgados y las audiencias Provinciales; entre éstas y el tribunal superior y entre el tribunal supremo y la audiencia nacional. Se implantará también el correo electrónico interpersonal.

⁴⁸ Esta etapa es coincidente con el traspaso de los medios materiales correspondientes a las fiscalías, por lo que se trata de una réplica a su respecto de lo que fue una política exitosa con los tribunales.

- En el área de servicio de información a profesionales, se busca facilitar el acceso a la información judicial a través de dos sistemas: del establecimiento de puntos de información, tipo cajero automático al cual puedan acceder personas previamente identificadas⁴⁹; o del acceso vía Internet a una página Web del sistema.

El sistema funcionará conforme se representa en el gráfico 3-2.

- Otras áreas: se intenta extender también la informatización a áreas de responsabilidad del Gobierno Vasco y no cubiertas completamente con anterioridad, como los registros civiles, los juzgados de paz, el sistema penitenciario⁵⁰, algunos asuntos gubernativos o de tramitación administrativa y la asistencia jurídica gratuita.⁵¹

La gestión del plan de informatización

En todo el proceso de desarrollo y mantenimiento de los programas y sistemas informáticos ha resultado determinante la forma en que se han estructurado las relaciones entre la administración y las empresas proveedoras de servicios en el área. Como ya se ha dicho, los estudios y el desarrollo inicial de los sistemas informáticos fueron encargados a la empresa Seintex S.A., cuyo papel ha sido muy importante en todo el proceso. Desde un tiempo a esta parte el Gobierno Vasco ha iniciado una política de diversificación de sus contratos en esta área, fruto de lo cual ha comenzado a trabajar también con la empresa Ibermática.⁵²

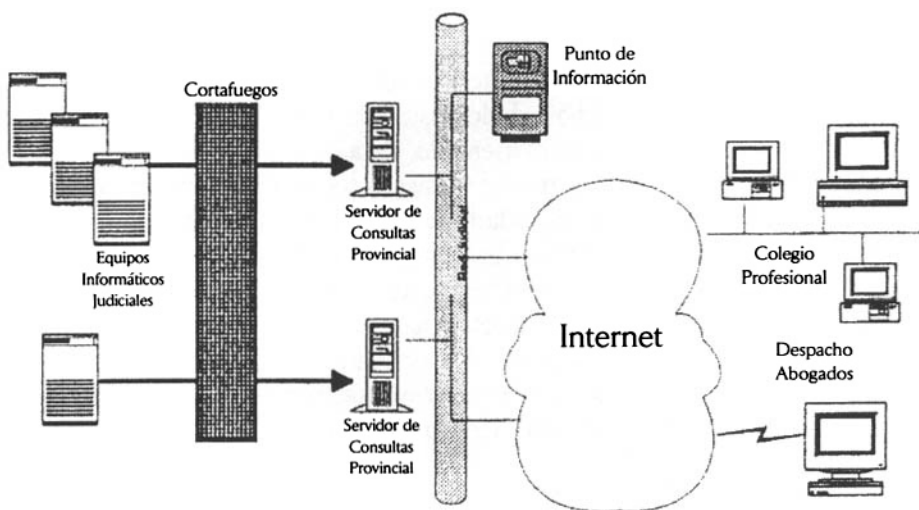
El rol de las empresas ha evolucionado en el tiempo. Si bien siempre les han correspondido los aspectos vinculados al desarrollo de los sistemas, el grado de interlocución con la administración en la definición del diseño funcional y de las directrices de diseño técnico han ido aumentando progresivamente. La administración de los sistemas, que en un comienzo recayó totalmente en las empresas externas, hoy es una responsabilidad que asume en forma directa y total la administración. Finalmente, la asistencia a los usuarios, que también en un comienzo fue un servicio brindado desde afuera, hoy lo realizan en partes iguales personal externo e interno.

⁴⁹ Un proyecto piloto en tal sentido se encuentra siendo ejecutado en Vitoria-Gasteiz.

⁵⁰ Previendo una futura transferencia de estas competencias.

⁵¹ La ley 1/1996 del 10 de enero modificó el sistema vigente de asistencia jurídica gratuita, recayendo la administración del nuevo sistema en el Gobierno Autónomo.

⁵² Las ventajas de esta decisión, además de generar mayor competencia en este sector, es contar con una empresa situada físicamente más cerca, ya que Ibermática tiene sus oficinas en San Sebastián, en cambio SEINTEX las posee en Barcelona.

Gráfico 3-2. Esquema del servicio de información

En este último caso, la modalidad de contratación empleada consulta la adscripción durante todo el lapso del contrato de personal de la empresa adjudicataria a las funciones requeridas por el Departamento de Informática. Para un observador externo en nada se diferencian los funcionarios colocados por las empresas respecto de los contratados directamente por la administración. Para ésta la ventaja de tal modalidad es contar con mayor flexibilidad, ya que estos contratos son de duración limitada y no tiene las rigideces de los contratos regidos por el derecho público. En definitiva, a juicio de los responsables, esta modalidad mixta resulta más económica y asegura una adecuada transferencia de *know how* y continuidad al servicio.

En cuanto al desarrollo de los sistemas, los contratos cubren períodos más o menos prolongados con el fin de dar estabilidad a la relación. Específicamente el contrato con Seintex implica que ésta designa a un jefe de proyecto, a dos técnicos superiores⁵³ (quienes quedan totalmente adscritos a este proyecto y sin posibilidad de participar en otros) y a un conjunto variable de programadores, que van rotando.

⁵³ Durante un tiempo se probó que uno de estos técnicos trabajara físicamente en el País Vasco, experiencia que al cabo de uno meses fue dejada de lado. La modalidad normal entonces es un trabajo a distancia con reuniones periódicas en la Autonomía Vasca.

El esquema anterior permite mantener un equipo pequeño dentro de la administración, aunque en opinión del jefe sería conveniente que dicho equipo asumiera directamente espacios de mayor envergadura en el control del sistema. El ideal sería internalizar todas las funciones críticas, las que definen el “negocio” propio, tales como el soporte y el desarrollo de todos los estándares y de la infraestructura reutilizable de los sistemas. Los otros componentes de los sistemas serían adquiridos en el mercado. Para hacer realidad tal aspiración la administración requeriría de mayor dotación técnica. En otras palabras, lo que se buscaría es tener una capacidad total de control sobre el proceso para así interactuar con mayor libertad aún frente a los contratistas externos.

Un aspecto que resulta vital en todo este proceso es mantener en poder de la administración la propiedad intelectual de los programas.⁵⁴

En el informe de progreso del Primer Plan Informático, que cubre el período 1990–1995, se consignan cifras relevantes respecto al trabajo realizado en ese período (Gobierno Vasco, 1998b). En el cuadro 3-2 se da cuenta de la unidades centrales establecidas para dar apoyo a los sistemas de información y su evolución desde 1990.

En relación al cuadro 3-2, en el informe citado se indica que de la configuración estimada inicialmente, con tres equipos en 1990 para las principales ciudades, que daban servicio únicamente a 450 usuarios, se ha pasado a 12 equipos para atender a más de 1.000 usuarios en las mismas localidades, además de incorporarse nuevas localidades. En el año 1995 se procedió a la renovación parcial del parque de ordenadores, sustituyendo los equipos de mayor antigüedad y menores prestaciones por nuevos equipos, que son los que aparecen entre paréntesis en el cuadro 3-2.

La dotación de terminales informáticos también sufrió una continua evolución a lo largo de esos años, al entrar en funcionamiento nuevos órganos judiciales y nuevos sistemas de información. El cuadro 3-3 presenta los incrementos anuales aproximados en números de puestos de trabajo informatizados.

La mayor parte de estos puestos de trabajo informatizados eran terminales no inteligentes (alfanuméricos asíncronos) mientras que aproximadamente 200 de ellos eran computadoras personales con el programa Windows.

Este vasto proceso de informatización ha demandado también enormes esfuerzos en materia de capacitación para el uso de los nuevos sistemas. La mayor parte de los cursos han estado dirigidos a preparar en el uso del apoyo computadorizado a las tramitaciones de las diversas jurisdicciones, seguidos

⁵⁴ En el caso específico del Gobierno Vasco el programa que ellos utilizan es propio y exclusivo. El programa que hoy comercializa SEINTEX es otro producto que esta empresa desarrolló a partir de la experiencia ganada en el sistema vasco.

Cuadro 3-2. Número de unidades centrales de apoyo a los sistemas de información creadas en el País Vasco desde 1990

Servicios a:	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Parque actual
Juzgados de Bilbao	1		3	3		(4)	7
Juzgados de Donostia	1		1	1		(2)	3
Juzgados de Vitoria	1			1		(1)	2
Juzgados de Barakaldo			1	1		(1)	2
10 localidades menores		10					10
Biblioteca, documentación y otros				1	2		3
Soporte técnico y formación			4			1	5
TOTAL	3	10	9	7		(8) + 1	32

Nota: las cifras entre paréntesis se refieren a reemplazos de equipo.

Cuadro 3-3. Aumento en el número de puestos de trabajo informatizados en el País Vasco desde 1990

Unidades centrales de servicios a:	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Parque actual
Juzgados de Bilbao	230	130	200		40		600
Juzgados de Donostia	110	30	100		35		275
Juzgados de Vitoria	90	20	50		40		200
Juzgados de Barakaldo			140		10		150
10 localidades menores			300	30	20		350
Biblioteca, documentación y otros				80	50	30	160
Soporte técnico y formación				15	15	10	40
TOTAL	430	180	790	125	210	40	1.775

por cursos en gestión de documentos. La alta rotación del personal judicial ha llevado a tener que capacitar a funcionarios que más tarde se retiran del servicio o cambian su destinación, con lo que, en total, las personas capacitadas son más que las que se desempeñan actualmente en puestos del poder judicial vasco.

Centralización de funciones

Servicios comunes

De los cambios que se proponían en el nuevo modelo de oficina judicial elaborado en el Gobierno Vasco en 1991 es en la creación de servicios comunes donde más se ha avanzado. El avance gradual experimentado en su establecimiento ha ido de la mano de la implantación de la informática.

La filosofía que anima a los servicios comunes es la de aprovechar beneficios de economías de escala en tareas que no es necesario que repliquen cada uno de los tribunales.⁵⁵ Este proceso implica favorecer la especialización de funciones, estandarizar servicios, aprovechar al máximo los recursos, aprender de las mejores prácticas y facilitar el control de las funciones. Es posible pensar que la casi totalidad de las labores que se realizan en un tribunal, con la sola excepción de las que comprometen más directamente al juez, son susceptibles de ser centralizadas con la obtención de los antedichos beneficios. Sin embargo, las restricciones legales con las que debía convivir el proceso de reformas vasco los llevó al establecimiento de éstos sólo en las áreas más indirectamente vinculadas a la tramitación de los expedientes. La evolución hacia áreas cada vez más cercanas a la tramitación ha sido más compleja y lenta.

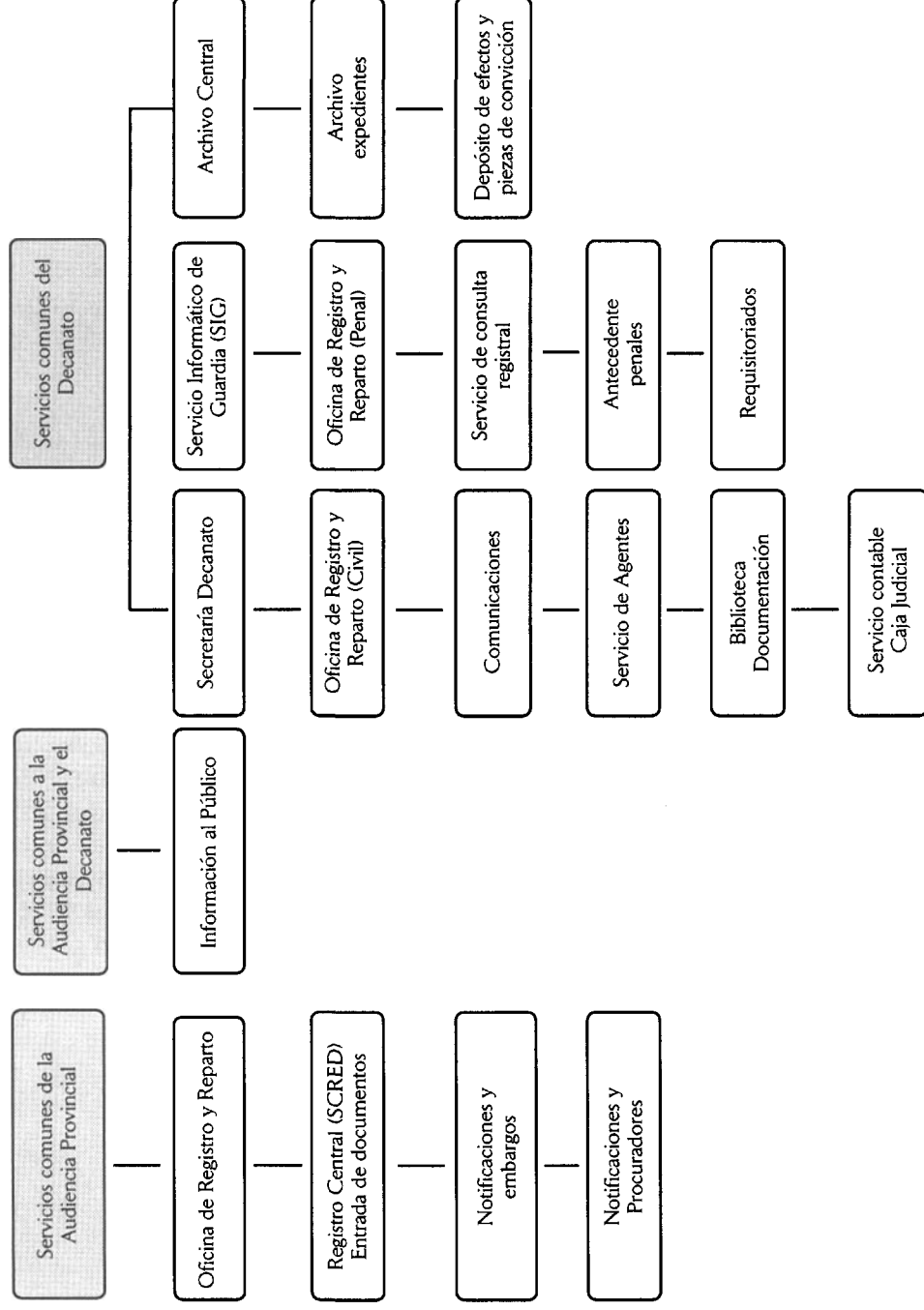
El establecimiento de estos servicios ha generado fuertes resistencias en los operadores, por lo que ha debido ser acompañado de un esfuerzo permanente de negociación y persuasión —e imposición en algunos casos.

En el gráfico 3-3 se ordenan según su adscripción o dependencia los servicios comunes que existen y los que se proyecta implantar pronto en Vitoria-Gasteiz

Los primeros de los servicios comunes creados, y los más representativos, son los servicios comunes de actos de comunicación (SCAC), que existen

⁵⁵ El ejemplo más típico era el de las notificaciones que antes efectuaba cada tribunal con sus propios funcionarios, siendo común que ellos se toparan haciendo diligencias en el mismo lugar, diligencia que perfectamente podría haber realizado una sola persona.

Gráfico 3-3. Servicios comunes existentes y proyectados en Vitoria-Gasteiz



en las sedes judiciales de mayor envergadura. Para su desarrollo se contrató a una empresa especializada a fin de que midiera la frecuencia y lugar de los actos de notificación y embargo. A partir de esos antecedentes se determinó la división más racional en zonas de cada municipio y el número necesario de funcionarios para realizar las diligencias que cada una de ellas demanda. Paralelamente, se desarrolló un sistema informatizado de control de entrada de las diligencias a realizar que permite su rápido ordenamiento y clasificación.

A la cabeza de cada uno de estos servicios se colocó a un secretario judicial.⁵⁶ La implementación fue gradual. Primeramente se admitió un número limitado de asuntos por tribunal, mientras las restantes notificaciones las debía seguir haciendo el propio juzgado. Cuando se adquirió la experiencia suficiente se procedió a su implementación generalizada y total, lo que implicó detraer de cada tribunal a los funcionarios que hasta la fecha realizaban las diligencias de notificación. Para incentivar el traslado por parte de los funcionarios se les brindó un incentivo económico adicional.

En el caso de Bilbao, la creación del SCAC implicó disminuir en 2 oficiales la dotación de cada uno de los 13 juzgados de primera instancia que allí existen⁵⁷, lo cual representó una reducción de 26 oficiales. El nuevo servicio, eso sí, cuenta con un número mayor de empleados que los liberados, ya que lo integran 17 oficiales, 6 auxiliares y 16 agentes, más el secretario que lo dirige (Guerra, 1998).

Para la práctica de las diligencias que requieren de un desplazamiento mayor se negociaron acuerdos con empresas de taxis que proporcionan el servicio de traslado. El costo de los servicios de notificación es actualmente uno de los principales focos de atención de las autoridades del sistema ya que cada acto cuesta entre 700 y 900 pesetas (es decir, entre 5 y 6,5 dólares).⁵⁸

La eficiencia del servicio está fundamentalmente dada por la reducción de los tiempos de ejecución de las diligencias; por la mayor efectividad en la práctica de las notificaciones;⁵⁹ por el mayor alcance que tiene el servicio, ya que incluye la práctica de notificaciones en lugares para los que antes se requería una delegación de facultades en los juzgados de paz⁶⁰ y por un mayor orden en la tramitación de los asuntos.

⁵⁶ Las normas que rigen al servicio fueron aprobadas por la Junta de Jueces (previa audiencia de los secretarios judiciales) y luego comunicadas a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia.

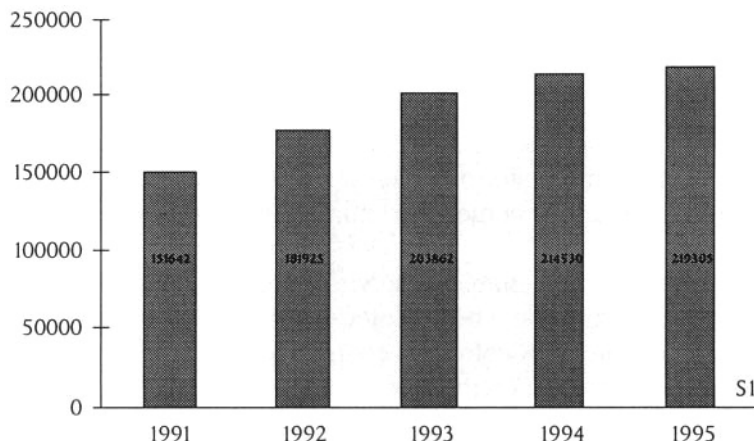
⁵⁷ La plantilla tipo de un tribunal de dimensiones similares a los de Bilbao consiste en 5 oficiales, 5 auxiliares y 1 agente judicial.

⁵⁸ Una de las causas del alto costo reside en el uso demasiado intensivo de los taxis como medios de locomoción.

⁵⁹ Según se nos manifestó han disminuido ostensiblemente las diligencias infructuosas.

⁶⁰ El servicio abarca todo el partido judicial, es decir, en el caso de Bilbao, a 20 municipios más.

Gráfico 3-4. Número de notificaciones efectuadas por el salón de procuradores en el País Vasco, 1991–1995 (primera instancia)



Las notificaciones constituían un cuello de botella crítico en el sistema judicial español ya que no se contempla en él un sistema de notificación por edictos. Por ello, para facilitar la notificación de procuradores⁶¹, en cada Palacio Judicial se estableció una oficina especialmente habilitada para ellos donde un procurador designado por el colegio de la orden recibe todas las notificaciones y se encarga de distribuirlas entre sus pares, bastando la comunicación a éste para que se entienda notificado el procurador que corresponda. En el gráfico 3-4 se presentan las cantidades de notificaciones practicadas dentro de este sistema.

Sin ánimo de ser exhaustivo, algunos de los restantes servicios comunes realizan las siguientes prestaciones:

- El *Registro General de Presentación de Escritos* funciona como oficina de partes y mesa de entrada para la totalidad de los tribunales que comparten un mismo espacio físico (Palacio de Justicia). En éste se registra el ingreso de cada documento (con lo que en el tribunal inmediatamente se puede conocer su existencia) y luego se encarga de su distribución. El registro se encuentra a la entrada de los edificios, limitando con ello el flujo de personas por su interior.

⁶¹ Representantes de las partes en el juicio. En España es una profesión en sí, agrupada en un colegio que los representa.

- Existe también un *Servicio de Información al Público*, que no sólo orienta a los usuarios en sus trámites judiciales, sino también en diligencias administrativas o de índole similar, limitando así las derivaciones y pérdidas de tiempo.

- También se encuentra centralizado el *reparto de asuntos nuevos*, que discrimina de acuerdo a su naturaleza para luego adjudicarlos en forma aleatoria entre los distintos juzgados, garantizando así una carga de trabajo equitativa.⁶²

- El *Servicio de Información Registral* permite tramitar en forma conjunta y más expedita todas las solicitudes de información patrimonial previas a la traba de embargos. El tratamiento uniforme de estas solicitudes ha permitido disminuir los tiempos de respuesta y aumentar el número de respuestas positivas.

En el futuro se pretende establecer servicios comunes de mensajería interna y externa, de fax, contable y de biblioteca. Igualmente se buscará juntar a los agentes judiciales de los pueblos con el fin de fortalecer a los decanatos, y se establecerán servicios proporcionados desde los tribunales grandes a los pequeños.

Oficinas comunes

En las oficinas comunes se ha podido avanzar bastante menos ya que su creación afecta en forma más directa la tramitación de los juicios, reducto en que las resistencias son mayores y las competencias del País Vasco aparecen como más diluidas.

Así y todo existen tres experiencias que han progresado en tal sentido:

a) En la Audiencia Provincial de Vitoria, al momento de crearse una segunda sección (sala de tres magistrados) debió haberse creado una nueva secretaría para servirla. Sin embargo, se mantuvo una sola con funciones comunes.

b) En San Sebastián existe una experiencia piloto de tramitación de ejecutorias, uno de los grandes problemas en los procesos penales. Esta oficina piloto está a cargo de un juez (es una suerte de “juzgado común”) y cuenta con su propia dotación de personal. Su carga de trabajo y capacidad de respuesta ha aumentado notablemente: de 1.000 a 5.000 diligencias.

c) Finalmente, en Bilbao también se está probando una experiencia piloto de tramitación común de recursos penales.

En general se advierte una aceleración del proceso de centralización de funciones, lo que se atribuye, por una parte, a una cierta legitimación de los

⁶² Este nuevo sistema terminó con ciertas corruptelas que permitían escoger el juzgado ante el cual se quería litigar.

servicios y oficinas comunes fruto de sus resultados y, por la otra, al acuerdo llegado con los sindicatos a que más adelante nos referiremos.

En todo caso, la intervención sobre la oficina judicial no se limita a la creación de estos servicios u oficinas comunes. La Dirección de Relaciones con el Poder Judicial ha implementado un sistema de auditorías de procesos, en manos de funcionarios judiciales contratados por la administración, que tiene por finalidad apoyar en términos de gestión a tribunales con problemas especiales de retraso u otros similares, así como proponer alternativas que por la vía de los hechos (sin reformas legales) puedan solucionar problemas que aquejan a la generalidad de los juzgados. Indudablemente, estas auditorías han sido importantes a la hora de establecer los servicios comunes.

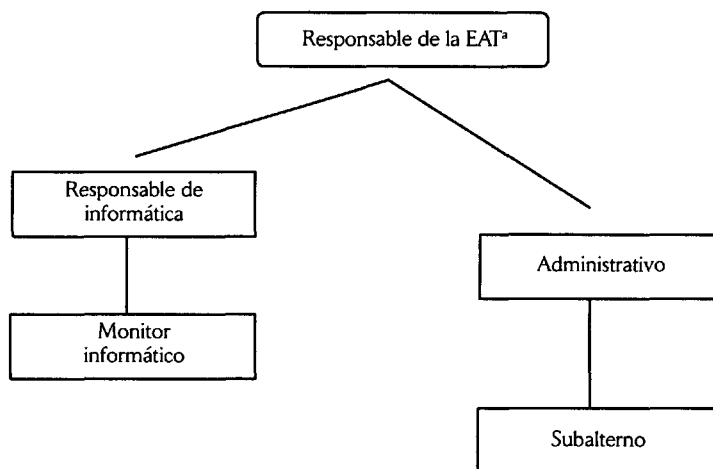
Gerencia judicial

La administración central de los órganos judiciales se encuentra completamente descentralizada en cada una de las provincias que componen la Autonomía, correspondiendo a las Unidades Técnicas de Gestión (UTG ó en euskera EAT). Las EAT dependen del Gobierno Vasco, al cual reportan directamente, sin perjuicio de la vinculación funcional que tienen con el Poder Judicial, la cual se hace preferentemente a través del presidente de la Audiencia Provincial o el juez decano respectivo. La Viceconsejería de Justicia del Gobierno Vasco sólo se preocupa en esta materia de definir las políticas generales y controlar su cumplimiento, pero todo el trabajo operativo es responsabilidad de las EAT.

La función general de las EAT es controlar el gasto necesario para cubrir las necesidades de los diferentes órganos judiciales, dotándoles del material y prestándoles los servicios que requieren para su correcto funcionamiento. Antes de la creación de las EAT cada tribunal administraba su propio presupuesto y realizaba por ende sus adquisiciones, sin contar con profesionales capacitados para asumir estas funciones y desaprovechando posibles economías de escala. Su establecimiento entonces significó un desprendimiento importante de competencias por parte de los tribunales, quienes lo resintieron. Un ejemplo del funcionamiento de las EAT lo constituye Alava. Esta brinda servicios a todos los juzgados de la provincia⁶³ y se encuentra ubicada en el Palacio de Justicia

⁶³ Estos están compuestos por una Audiencia Provincial con dos secciones; 2 juzgados de primera instancia e instrucción; 4 juzgados de instrucción, 5 juzgados de primera instancia, 1 juzgado de menores, 3 juzgados de lo penal, 3 juzgados de lo social. Además deben agregarse las siguientes instituciones o reparticiones: el Instituto Anatómico-Forense; la Fiscalía; el IRSE (Instituto de Reinserción Social); el Servicio de Asistencia a la Víctima del Delito; la Policía Judicial, el Personal de Mantenimiento del Edificio de Vitoria. En total, la EAT de Álava sirve a 278 funcionarios.

Gráfico 3-5. Organigrama de la unidad técnica de gestión (EAT) de Alava



*Excepcionalmente, el responsable de la EAT de Alava se hace cargo de las adquisiciones de mobiliario para todas las EAT de la Autonomía.

de Vitoria-Gasteiz. Cuenta con cinco trabajadores organizados como se muestra en el gráfico 3-5.

Además depende de la EAT el personal de limpieza de los palacios de justicia, integrado por siete funcionarios de la administración y 8 pertenecientes a una empresa contratista. Pronto se espera que pasen a formar parte de la EAT trabajadores al servicio de la Administración de Justicia (sicólogos, peritos, traductores, forenses, mozos de autopsia).

Entre las diversas tareas que asume la EAT, directamente o a través de contratos, deben destacarse la adquisición de equipos y materiales, mantenimiento de equipos e infraestructura, servicios de traducciones e interpretaciones, servicios de correos y telégrafos, servicio de taxis para notificaciones, pago de indemnizaciones por gastos de traslado de testigos, y administración del sistema de jurados.

Administración del personal

Las responsabilidades sobre el personal judicial recién las asumió el Gobierno Vasco a partir de 1996, cuando se produjo la transferencia de los medios personales. Como ya hemos apuntado, ésta se circunscribe a los oficiales,

auxiliares y agentes judiciales.⁶⁴ Quedan excluidos entonces los jueces y magistrados, quienes se encuentran bajo la tuición del Consejo General del Poder Judicial, y los secretarios, dependientes del Ministerio de Justicia.

Las funciones de los empleados judiciales se encuentran tan sólo genéricamente descritas en la ley, donde se señala que a los oficiales les corresponde colaborar en la labor técnica del secretario y subrogarlo y participar en la tramitación de los procesos, redactando resoluciones, actas y diligencias; sobre los auxiliares recaen roles más administrativos, como los de registro y comunicación procesal, y, en el grado inferior, a los agentes no les competen funciones en la tramitación, sino que obran como mensajeros y en otras funciones menores (Cremades, 1994). Uniéndose a la vaguedad de esta descripción de funciones, que no permite discriminar jerarquías en forma precisa, encontramos que en la experiencia práctica todos estos roles se confunden y yuxtaponen.⁶⁵

Esta transferencia, tenazmente buscada por el Gobierno Vasco, implicaba entonces contar con una herramienta más para poder incidir en la gestión del Poder Judicial y concretar el modelo de oficina judicial propuesto por las autoridades. Pero ella no significaba en caso alguno atribuciones completas para cambiar el estatuto de estos funcionarios, regulado por el Estado conforme al carácter que se les ha concedido de "Cuerpos Nacionales". Aparejaba también esperables presiones salariales con el fin de emparejar las retribuciones de estos funcionarios con las del resto de la administración pública vasca, ostensiblemente más altas.

El desafío para el Gobierno Vasco era entonces dar respuesta a tales presiones y a la par convertir a los funcionarios judiciales en verdaderos agentes de cambio dentro del sistema, proceso que no estuvo exento de vicisitudes. Las negociaciones con las agrupaciones sindicales comenzaron al poco tiempo de producida la transferencia y se prolongaron hasta mediados del año 1997. En tal proceso se produjo incluso una huelga judicial que tuvo una duración de un mes y medio. Finalmente se logró llegar a un acuerdo, con vigencia entre el 31 de julio de 1997 y el 1 de enero del 2000, el cual fue denominado "Sobre la Modernización en la Prestación del Servicio Público de la Justicia y su Repercusión en las Condiciones de Trabajo del Personal al Servicio de la Administración de Justicia". El sólo nombre del acuerdo da debida cuenta de su sentido y alcance. En su preámbulo, se señalan los

⁶⁴ Sin perjuicio de las competencias que ya existían frente al personal laboral, las que se vieron reforzadas con la transferencia de ese año.

⁶⁵ "... esta es la realidad diaria en la mayoría de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción del Estado español, en definitiva se puede afirmar que todos hacen de todo..." (del Valle, 1994, p. 221).

compromisos que las partes acuerdan respetar en el ejercicio de sus funciones:

- Que el ciudadano de la Comunidad Autónoma que entre en contacto con la Administración de Justicia reciba la atención exigible a una sociedad moderna, desarrollada y respetuosa con los derechos individuales y colectivos reflejados en las normas fundamentales.
- La búsqueda de mecanismos de información sobre la realidad de la justicia que permitan una adecuada comprensión que redunde en:
 - Un acercamiento y comprensión de los ciudadanos de dicha realidad
 - Una mayor participación en la específica problemática de la justicia, propiciando sugerencias y propuestas, foros ciudadanos, además de recogida de quejas, de los justiciables.
 - Una adecuada difusión de los valores y principios constitucionalmente protegidos, intentando la participación de los agentes sociales, educativos, políticos, etc...
- Garantizar la cooficialidad lingüística.
- Realizar una gestión de los elementos personales de la Administración de Justicia que los aproxime a las características fundamentales de las demás administraciones en nuestra Comunidad Autónoma.
- Posibilitar de forma negociada con los firmantes del Acuerdo, mecanismos flexibles de adecuación de efectivos que permitan, fomentando la voluntariedad, adaptar las dotaciones de personal a las efectivas necesidades.
- Una optimización de los recursos materiales ya existentes, fundamentalmente referidos a los planes de informatización para la Administración de Justicia y su adecuación a la nueva realidad.
- Fomento de la formación especializada y la profesionalidad del personal transferido.
- Que las retribuciones a percibir por el colectivo de personal titular y eventual al servicio de la Administración de Justicia sean similares a los del resto de la función pública vasca en paridad de condiciones, contribuyendo a la significación de la función que realizan y a la responsabilidad real del desempeño de sus funciones.

En términos aún más específicos, en el Capítulo 5 se adoptan acuerdos concretos relativos a la oficina judicial y a los servicios comunes:

La Administración y los Sindicatos, conscientes de la falta de adecuación de la actual estructura organizativa a las necesidades que demanda la sociedad, entienden que los servicios comunes permiten la aplicación de los sistemas de trabajo más actuales y una infraestructura organizativa ágil, por lo que durante el período de vigencia de este acuerdo se desarrollarán un número importante de ellos, con la participación e impulso de las partes que suscriben este Acuerdo.

Las partes también convienen avanzar en un proceso de clarificación de funciones en el seno de la oficina judicial, por lo que se comprometen a negociar una relación de puestos de trabajo, buscando definir adecuadamente las jerarquías y especificar los conocimientos especiales que requieran los diversos cargos.

El Gobierno Vasco había resuelto, a partir de 1996, congelar las planillas judiciales. En este Acuerdo se valida tal decisión estableciéndose que: "... la creación de nuevas plazas, allí donde resulte necesario, ha de financiarse con las correspondientes adecuaciones de otras". Más adelante se especifican los criterios con los cuales deben ser llenados los nuevos puestos, estableciéndose ciertos órdenes de preferencia en beneficio de los funcionarios más antiguos.

En lo que dice relación a la computación, en el Capítulo 7 "se reitera la obligatoriedad de la utilización de la herramienta informática por parte de todos los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia dentro de sus funciones correspondientes. En unos casos se tratará de informática de gestión y en otros de tramitación".

Como contrapartida de todas estas obligaciones, que recaen preferentemente en los empleados, el Gobierno se compromete a entregarles un plus retributivo, de manera tal de igualar sus sueldos con los del resto de los funcionarios públicos vascos⁶⁶, lo cual significa aumentos de entre un 25 a un 40% de las remuneraciones respectivas.⁶⁷

Este plus retributivo queda amarrado en términos explícitos al respeto por parte de cada funcionario de sus horarios y la aceptación de los medios

⁶⁶ Los aumentos van a ir siendo percibidos gradualmente, de acuerdo al siguiente calendario:

- 1997 (enero – firma del Acuerdo) 10%
- 1997 (firma del Acuerdo – diciembre) 15%
- 1998 25%
- 1999 25%
- Enero 2000 25%

⁶⁷ Con la vigencia de los aumentos de sueldo, los oficiales van a recibir una retribución anual bruta de aproximadamente U\$ 20.290; los auxiliares, de U\$ 18.158, y los agentes de U\$ 16.100.

mecánicos de control de los mismos.⁶⁸ También queda ligado a la correcta utilización de las herramientas informáticas y al cumplimiento de los siguientes conceptos:

- Colaboración en el trabajo de los compañeros del centro de trabajo en ausencia de los mismos.
- Cumplimiento del catálogo de medidas incluidas en la Carta de Servicios.⁶⁹
- Seguimiento de las instrucciones o indicaciones que les dirijan los miembros del Equipo de Mejora.
- Cumplimiento de las medidas que se acuerden para la normalización del uso del euskera.

El Acuerdo, que contempla la constitución de una Comisión Paritaria para su seguimiento, convirtió en aliados a empleados antagónicos o reticentes respecto a las reformas, en las que no sólo su situación personal queda comprometida, sino que también en ellas se les reconoce explícitamente un rol destacado.

No todos los sectores han visto con buenos ojos los resultados de esta negociación, ya que algunos temen el efecto demostración que pueda causar en el resto del Estado. Ello explica que el 31 de julio de 1998 el Ministerio de Justicia haya deducido ante el Tribunal Constitucional un requerimiento de inconstitucionalidad contra el Acuerdo. A consecuencia de él, con fecha 12 de agosto, el Tribunal Constitucional decretó la suspensión de la aplicación del Acuerdo, suspensión que puede prolongarse por un tiempo largo hasta que se resuelva la cuestión.⁷⁰

Como se decía, el principal fundamento invocado por el Ministerio de Justicia reside en que los empleados judiciales constituyen un Cuerpo Nacio-

⁶⁸ Disciplinar a los funcionarios judiciales en el cumplimiento de sus horarios es uno de los problemas de más difícil resolución en toda la administración de justicia española.

⁶⁹ En ésta se mencionan, entre otras, las siguientes actitudes:

- "La atención al justiciable se desarrollará dentro del máximo respeto hacia el mismo, con independencia de la condición con la que comparece a la Administración de Justicia.
- "En la medida que dependa de los funcionarios a que afecta el presente Acuerdo, los señalamientos de vistas orales, pruebas, comparecencias, etc..., se planificarán de manera que se reduzcan los tiempos de espera.
- "La información que haya de trasladarse al justiciable, se dará en forma clara y fácilmente comprensible para el mismo, siendo deseable, para ello, una simplificación y concreción del lenguaje jurídico."

Adicionalmente se estipulan en esta Carta mecanismos para medir la "calidad en la atención al público", tales como encuestas a usuarios, examen de quejas, Grupos de Mejora, etc.

⁷⁰ Fruto de la suspensión, a partir de octubre de 1998 no se podrá seguir pagando el plus remuneratorio.

nal, en donde las remuneraciones básicas y las complementarias fijas deben ser comunes. El Gobierno Vasco aduce que el complemento remuneratorio no es fijo, sino un incentivo de productividad que el Tribunal Constitucional expresamente ha aceptado en casos similares. Más allá de estas cuestiones, en el fondo está la pregunta del grado de libertad o autonomía con que debe contar el Gobierno Vasco para adelantar las reformas en el sector y para gestionar con tal fin el recurso humano que administra. De más está decir que los empleados se han alineado en esta disputa con el Gobierno Vasco.

Capacitación

En 1991 se suscribió un convenio entre el Consejo General del Poder Judicial y el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco, en virtud del cual éste asumió formalmente tareas de formación de jueces y magistrados. A partir de 1993 se acordó que el Instituto de Sociología Jurídica de Oñati fuera la sede estable para las actividades de capacitación continua. El convenio fijó como objetivos de la capacitación “fomentar el debate, el estudio y el intercambio profesional entre los asistentes con un enfoque práctico y participativo”, determinó las materias que preferentemente se debían impartir: “derecho foral y autonómico, derecho comunitario, derechos humanos, formación especializada y euskera”, y finalmente decidió una participación paritaria en los órganos de gestión y que la financiación fuera compartida.

Respecto a los secretarios y fiscales, en 1997 se celebró un convenio de similar orientación con el Ministerio de Justicia. Desde antes se habían iniciado tareas de formación de los demás funcionarios del Poder Judicial, suscribiéndose convenios con las organizaciones sindicales que los agrupan. A partir de la transferencia de medios personales de 1996 el Gobierno Vasco pasó a asumir por completo su formación, definiendo para ello las siguientes líneas:

- Formación inicial: sobre aspectos generales y dirigida al personal de nueva incorporación o de acceso a una nueva jurisdicción a través de promoción interna.
- Formación y perfeccionamiento profesional específico: sobre aspectos procesales o materias concretas en las que trabajan.
- Formación y perfeccionamiento general: sobre materias de interés general en el campo de la comunicación, atención al ciudadano, organización del trabajo, etc.
- Capacitación lingüística: se conceden ayudas para asistir a clases de euskera, dentro y fuera de la jornada laboral, así como a los internados en verano.

- Capacitación informática: la implementación del “Plan de Informatización de la Administración de Justicia” ha supuesto un especial esfuerzo en la formación y reciclaje de los funcionarios a este respecto.

Producto de este trabajo, entre 1988 y 1995 se organizaron 49 cursos para jueces y magistrados con 1661 participantes en las áreas de justicia de paz, en derecho foral, autonómico, comunitario, civil y penal, así como en temas médico-legales y otras materias. En lo que atañe a los demás funcionarios, sin contar los talleres sobre utilización de las herramientas informáticas, se han llevado a cabo en el mismo período 273 cursos, que contaron con 4.819 asistentes. También se han implementado sistemas de becas para la preparación de oposiciones a las carreras judiciales, fiscal, de secretarios judiciales y para el cuerpo técnico y de ayudantes de las instituciones penitenciarias. El Gobierno Vasco igualmente ha financiado estancias de jueces del resto de España para que conozcan el funcionamiento de la justicia vasca. Además, para apoyar la formación de los licenciados en derecho, se colabora en los gastos de las escuelas de práctica jurídica.

Otras acciones

Las reformas emprendidas por el Gobierno Vasco no se han limitado al ámbito estricto o más directo del Poder Judicial, que son las que antes hemos reseñado, sino que también han alcanzado diversos aspectos colaterales, algunos estrechamente vinculados a la efectividad del sistema. Por lo pronto, y sin que sea de su directa responsabilidad, el Gobierno ha implementado planes de apoyo a la justicia de paz, tales como subvenciones o el fomento a la agrupación de secretarías de estos tribunales.

En el área de derechos humanos se han creado tres centros de atención a las víctimas de delitos, con el fin de brindar ayuda psicológica y sanitaria y asesorar en los procedimientos policiales y judiciales. Se establecieron también cuatro centros de asistencia y orientación social al detenido, donde se les da una asistencia primaria y se les informa de los programas a los que pueden acceder, como el de rehabilitación de toxicomanías que el mismo Gobierno Vasco ha implementado.⁷¹ También se han suscrito convenios para colaborar en los centros penales en tareas de asistencia legal, atención sanitaria y social y

⁷¹ Se realizan tratamientos con medicamentos (Naltrexona y Metadona) y apoyo psicológico. Igualmente se ha puesto en marcha un programa piloto de intercambio de jeringuillas. Existe otro programa para la creación y mantenimiento de pisos para la excarcelación de toxicómanos y enfermos incurables.

capacitación.⁷² En materia de cooperación con la justicia, el Gobierno Vasco asume el financiamiento y la administración del servicio de asistencia jurídica gratuita⁷³ y del servicio de mediación familiar. Dentro del área de justicia juvenil se han desarrollado sistemas de mediación, conciliación y reparación extrajudiciales, sistemas de libertad vigilada y de tratamiento en el medio libre y servicios residenciales que operan como centros educativos. En el área de difusión se han realizado encuestas sobre la justicia (1997) y campañas en los medios de comunicación sobre la justicia (1997–1998), y se elaboró una Guía Básica de la Justicia dirigida a los ciudadanos (1998). Igualmente ha habido una activa política de dar a conocer los avances experimentados por la justicia en el País Vasco a representantes de poderes judiciales de diversos países.⁷⁴

EVALUACION DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Costos de las reformas

Una reforma que coloca como sus pilares fundamentales a la tecnología y a la infraestructura, naturalmente es una reforma cara. Esto lo entendió desde un comienzo el Gobierno Vasco, que desde entonces anticipó que hacerse cargo de esta nueva competencia le iba a significar desembolsos mucho mayores que los que recibía fruto de la transferencia. En el primer año, considerado de “estudio y planificación” de la nueva realidad, ello no fue tan notorio, pero a contar de 1990 los gastos en el sector comenzaron a aumentar significativamente.

La participación del sector justicia dentro del presupuesto global del Estado Vasco creció de manera sostenida entre 1990 y 1997, período en que el presupuesto de justicia ascendió de US\$34 millones a US\$79 millones. No sabemos exactamente a costa de qué se produce este aumento, pues no sólo lo es en términos absolutos (que podría significar que se apropia de nuevos recursos a los que accede la Autonomía), sino también relativos (que da cuenta que otros sectores están cediendo parte de su participación en beneficio del sector justicia).

⁷² Dentro de ésta área se encuentra también el apoyo al Instituto Vasco de Criminología, el Instituto Internacional de Sociología de Oñati y la Fundación Gemika Gogoratuz, la que ejecuta programas de resolución pacífica de conflictos.

⁷³ La asistencia jurídica gratuita la brindan abogados y procuradores quienes luego cobran por estos servicios al Estado conforme a tasas predeterminadas.

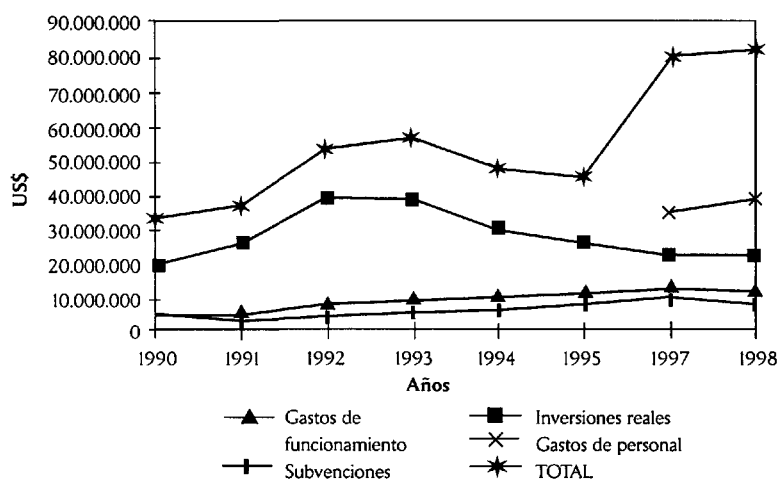
⁷⁴ Entre los años 1996 y 1998 se han recibido visitas de las Cortes Supremas de: Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Marruecos, Panamá, Paraguay, Ucrania, Uruguay y Venezuela.

Hay que tener presente que el gasto en personal no lo asumió el Gobierno Vasco sino hasta el año 1996 y que desde ese entonces sólo lo hacen respecto de los empleados administrativos judiciales y no de jueces, magistrados y secretarios. Si se aprecia que tales gastos representan generalmente más del 80% de los presupuestos judiciales comparados, se puede aquilatar la magnitud de un esfuerzo presupuestario asumido.

No solo en términos del presupuesto fiscal se produce un aumento de la participación del sector, sino también respecto al PIB del País Vasco, la cual pasó del 0,14% en 1995 al 0,21% en 1997.

No debe haber sorpresa entonces al constatar que las inversiones reales son el principal motor de este aumento. El gráfico 3-6 da cuenta de la importancia de este rubro sobre el total del gasto, sobre todo hasta el año 1993, fecha en la cual concluyen las obras más costosas y éste empieza a decrecer, pero para mantener siempre niveles significativamente superiores a los iniciales.

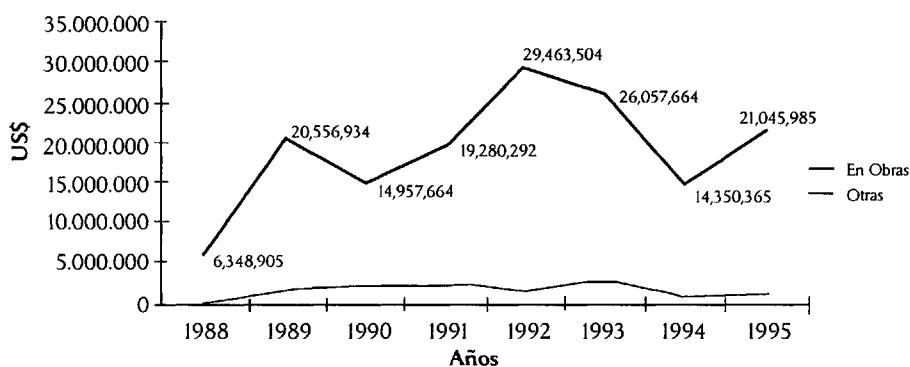
Gráfico 3-6. Evolución del gasto en justicia



En el gráfico 3-7 se detallan los destinos de las inversiones.

Los mismos datos expresados ahora como gasto per cápita dan una idea más precisa de la magnitud del esfuerzo económico para un país tan pequeño como el vasco (cuadro 3-5).

Si se compara la situación del País Vasco con la del sector justicia del resto del país sujeto a la administración del Ministerio de Justicia se aprecia que las diferencias son notables. En el caso del Ministerio de Justicia, asemejándose como decíamos a lo que sucede con el común de los sistemas judiciales, los gastos de personal son lejos los más significativos, alcanzando casi el

Grafico 3-7. Desglose de inversiones**Cuadro 3-5. Gasto per cápita en justicia en el país vasco (en US\$)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1997
Gastos de							
funcionamiento	3,08	2,88	4,18	4,60	4,61	4,99	5,69
Subvenciones	3,04	2,42	2,39	3,39	3,36	4,01	4,74
Inversiones reales	9,82	12,51	18,77	18,54	14,45	12,47	10,73
Gastos de personal							16,45
TOTAL	15,95	17,80	25,34	26,53	22,42	21,47	37,61

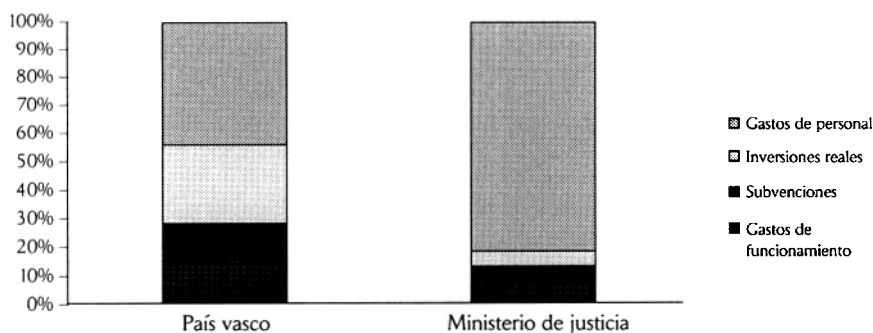
82% del total. El Ministerio de Justicia invierte, para todo el Estado, tanto como el Gobierno Vasco en su territorio.

El rubro personal por sí sólo explica que el gasto per cápita del Ministerio de Justicia sea superior al del País Vasco (46 dólares contra 38) (gráfico 3-8).⁷⁵

El crecimiento tan fuerte del presupuesto judicial no ha significado un relajamiento del control del gasto, sino que más bien ha sucedido lo contrario.⁷⁶ De hecho han tenido que realizar recortes drásticos de determinados conceptos para poder cuadrar el presupuesto. La situación más aguda se vivió en el período 1995-96, cuando las restricciones presupuestarias llevaron a implementar políticas de ahorro que significaron, por ejemplo, reducir en un 40% el monto de las cuentas telefónicas del Poder Judicial.

⁷⁵ No debe olvidarse que entre los gastos de personal se contabilizan incluso los sueldos de jueces, magistrados y secretarios que se desempeñan en las Autonomías.

⁷⁶ El Viceconsejero de Justicia al momento de elaborar este informe dice al respecto que "a pesar de que el número de órganos judiciales crece, que se multiplica por cuatro el número de metros cuadrados, se ha conseguido controlar el gasto." (Sánchez, 1998, p. 6).

Grafico 3-8. Distribución porcentual gasto en justicia 1997

Igual cosa hubo que hacer con las subvenciones pagadas a abogados por la asistencia jurídica gratuita, donde la racionalización provino fundamentalmente del mayor control sobre los desembolsos. Otro rubro que presenta presiones económicas significativas es el de personal, pues el Acuerdo sindical suscrito luego del traspaso de 1996 implica un importante incremento de remuneraciones, tal como ya se ha descrito. Para poder soportar este incremento se congelaron las plantillas, lo que ha permitido financiar las mayores retribuciones con los dineros que se hubieran debido gastar para completar las dotaciones de los nuevos juzgados que se han creado mientras tanto. En comparación con el Ministerio de Justicia, el País Vasco invierte 3,8 veces más y gasta en funcionamiento solamente 1,6 veces más, lo que indica una mayor eficiencia en la administración de los recursos por parte del País Vasco.

Resultados generales

Resulta sumamente difícil evaluar con certeza el impacto que han tenido los cambios en el funcionamiento y la productividad del sistema judicial. Por una parte, porque la información disponible sobre estos temas al iniciarse el proceso de reformas era en extremo precaria. Las estadísticas judiciales presentaban gruesos problemas de definición (qué es lo que se quería medir) y operativos (cómo se medía), por lo que la información era incompleta y poco fiable.

Luego de producida la transferencia tampoco ha habido un interés especial por medir lo que se está haciendo. La intensidad del proceso de cambios colocó las prioridades más en el hacer que en el evaluar. Esto último hubiera demandado desacelerar en algo el proceso y desviar profesionales y recursos para validar algo que se consideraba evidente: la necesidad y conveniencia de

Cuadro 3-6. Factor de gestión* en los despachos judiciales del País Vasco, 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994
Juzgados de Primera Instancia	1,09	1,18	1,06	1,03	0,94
Juzgados de instrucción	0,94	0,95	0,96	0,98	0,99
Juzgados de lo Social	1,14	1,31	0,90	1,04	0,88
Juzgados de Menores	1,07	0,90	0,79	1,07	1,03
Juzgados de lo penal	1,69	1,27	1,48	1,05	0,96
PROMEDIO	0,99	1,03	0,99	0,99	0,97

*El factor de gestión corresponde a la razón existente entre asuntos iniciados y terminados en un determinado período. Si el índice es mayor a uno quiere decir que el sistema no es capaz de procesar toda la carga de trabajo que le ingresa. Si es menor, quiere decir que se está logrando descargarse de carga de trabajo acumulada.

los cambios. Sin embargo, esta percepción tiende a variar en la actualidad, puesto que los responsables de conducir el proceso sienten la necesidad de contar con información más precisa sobre el impacto de las reformas y se plantean realizar acciones en tal sentido.

Ciertamente, el sistema computadorizado proporciona hoy información sobre el funcionamiento del sistema en forma más expedita de lo que sucedía antes, ya que ella resulta un subproducto automático del sistema. Pero tal sistema no está concebido propiamente como uno de control de gestión. No hay un conjunto de indicadores previamente establecidos a partir de cuya cuantificación las autoridades adopten las decisiones que les competen. El sistema informático es ante todo un apoyo a la labor sustantiva de la organización: la tramitación de los procesos y la organización de ciertas actividades como los servicios comunes.⁷⁷

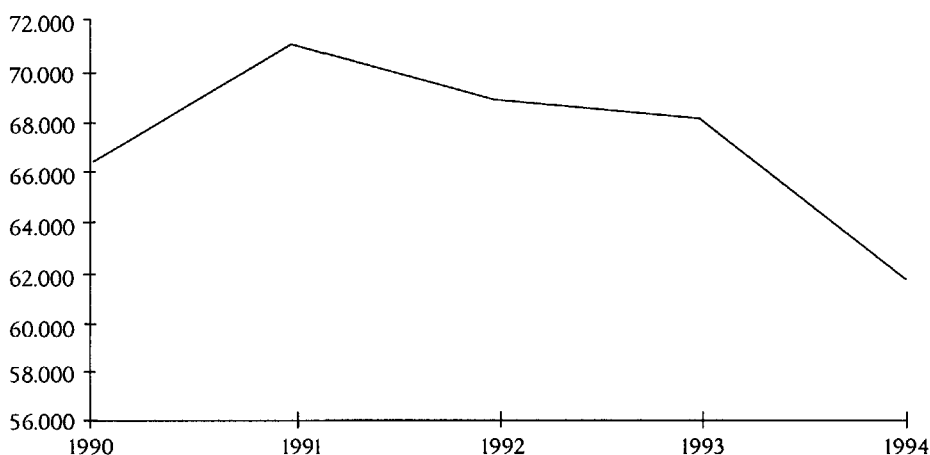
La productividad del sistema judicial se ha mantenido en niveles bastante satisfactorios durante los últimos años. Calculado el factor de gestión entre los años 1990 y 1994 se aprecia que durante casi todo el período el sistema ha estado procesando más asuntos que los que le ingresan, con la sola excepción del año 1991 y con una mejoría más significativa hacia fines del período, tal como se observa en el cuadro 3-6.

Llama poderosamente la atención la magnitud de las causas pendientes acumuladas en el sistema. En 1990 se iniciaron 177.743 asuntos, quedando

⁷⁷ Manuel Garavilla sostiene que "Hasta el momento presente la informática sólo se utiliza como tratamiento de textos. No se ha conseguido controlar eficazmente el procedimiento general, ni la fase de ejecución, ni la estadística..." (Garavilla, 1997).

pendientes al término del año 66.449 (es decir, un 37% de las ingresadas), en circunstancias que ese año se terminaron 179.404 causas (un 0,9% más que las ingresadas). Pese a que, como se decía, en casi todos los años se terminaron más causas de las que ingresaron, al término del período aún quedaban más de 61.000 causas pendientes. En el gráfico 3-9 consta la evolución que han experimentado las causas pendientes:

Gráfico 3-9. Evolución causas pendientes totales (incluye Juzgados de lo Penal)



No resulta fácil adjudicar estos aumentos de productividad a las reformas introducidas a la gestión judicial, ya que ellos pueden deberse al aumento en el número de jueces habido en el período, tal como se observa en el cuadro 3-7.

Debe notarse que el aumento en la plantilla ha sido mucho más significativo al nivel de jueces (29%) que al de funcionarios administrativos (los oficiales, auxiliares y agentes sólo crecieron en 0,07%). Sin embargo, este crecimiento de personal también lo experimentó el resto de España, la cual teniendo una mayor cantidad de jueces por habitantes que el País Vasco resuelve menos litigios que éste.

En términos cualitativos, las reformas sin dudas le han “cambiado la cara” a la justicia vasca. Los nuevos edificios son impresionantes y los apoyos tecnológicos con que ahora se desenvuelve el Poder Judicial le dan un aire de modernidad del que antes claramente carecía.

En algunos aspectos, eso sí, tal modernidad parece adelantarse a lo que la cultura judicial es capaz de asimilar. En materia de infraestructura, por ejemplo, de poco sirve tener “edificios inteligentes” donde el paso a cada sector

Cuadro 3-7. Dotación de personal judicial en el País Vasco, 1990–1998*

	1990	1991	1992	1993	1994	1998
Jueces y Magistrados	128	143	162	163	165	173
Fiscales	56	58	60	60	62	72
Secretarios	94	108	124	124	124	137
Oficiales	451	459	406	461	461	442
Auxiliares	673	711	706	670	670	758
Agentes	313	308	315	307	307	365
Otros	68	85	155	169	186	31**
TOTAL	1.783	1.872	1.928	1.954	1.975	1.978

*El número de procuradores registrados en el País Vasco es de 319 y el de abogados 4.671.

**Sólo se tiene para este año información respecto a los médicos forenses.

está controlado, si permanentemente se colocan en las puertas objetos para impedir que cierren, pudiéndose así pasar de un lado a otro sin recurrir a la tarjeta magnética. Esta misma cultura de los funcionarios es la que ha provocado que, en los hechos, las áreas previstas como de acceso restringido hayan ido desapareciendo.

En palabras del director de recursos materiales, no tiene ningún sentido construir edificios sin cambiar la gestión, sin cambiar los procesos que se desarrollan en su interior. Las edificaciones pueden ser funcionales al cambio, operar como una de las más atractivas “zanahorias” para ellos, pero sólo antes de materializarse. Una vez construido el edificio él, por sí mismo, no es motor de cambio alguno. Es más, si se inserta en un contexto de gestión poco moderna, el resultado será una desaprovechamiento de las potencialidades que ofrece

Cuadro 3-8. Dotación de personal por 100.000 habitantes en el País Vasco y España

	1990	1991	1992	1993	1994
<i>Jueces por 100.000 habitantes</i>					
País Vasco	6,08	6,80	7,70	7,75	7,84
España	nd	nd	8,57	8,59	8,62
<i>Funcionarios judiciales por 100.000 habitantes</i>					
País Vasco	84,74	88,97	91,63	92,87	93,87
España	s/i	s/i	104,00	103,47	103,09

una construcción moderna. Todo ello en el contexto de una inversión que en términos económicos tiene un impacto significativo.

En el caso vasco, como hemos dicho, la política de infraestructura sí fue unida a cambios en la organización y funcionamiento de la oficina judicial. Pero ambos factores no están exentos de fricciones. Las contradicciones en este modelo se producen desde el momento en que los cambios organizacionales debieron desenvolverse en un marco estrecho de restricciones que dejaron muchos aspectos sin tocar. Es decir, aun tensionando al máximo el espacio dentro del cual podían hacerse cambios de gestión, no se alcanzó lo óptimo, como ocurrió en infraestructura, donde se obtuvo casi todo lo que la tecnología moderna es capaz de ofrecer hoy en día en la materia. El resultado es que se produce una brecha entre un subóptimo de gestión y un óptimo de infraestructura que salta a la vista en los tribunales y que lleva a que los gastos en inversiones no sean todo lo eficientes que podrían haber sido.

En cuanto a la informática, según la opinión de los operadores los nuevos sistemas facilitan, dan mayor seguridad y aceleran la tramitación de las causas. Los cálculos efectuados en el Gobierno Vasco indican que un 80% del tiempo de los funcionarios, antes de la introducción de la informática, lo dedicaban a buscar (expedientes, piezas u otros antecedentes) y no a tramitar, lapsos que se ven drásticamente reducidos con la informática.

Sin embargo, este proceso de informatización se inserta dentro de una cultura del documento escrito, con lo que muchas de las potencialidades de los medios magnéticos se ven reducidas, al tener que mantenerse registros paralelos. Se inserta además dentro de procedimientos judiciales en exceso formalistas, más preocupados de no dejar de prever ninguna situación excepcional, que de dar respuesta adecuada al caso tipo que representa generalmente más del 80% de los ingresos judiciales. Así, el gran esfuerzo realizado por normalizar las providencias judiciales ha dado lugar a un extensísimo catálogo de resoluciones o actuaciones, cuya sola lectura es la mejor motivación para tratar de cambiar los procedimientos, reduciendo trámites innecesarios.

Por otra parte, una cultura tan refractaria al cambio como la judicial es difícil que se amolde de buenas a primeras a sistemas radicalmente distintos, aun existiendo poderosos incentivos para ello. En la experiencia vasca, sólo con la transferencia de los medios materiales del año 1996, y la suscripción del posterior Acuerdo, han podido establecerse incentivos más tangibles, ligando el plus de remuneraciones con la obligación de utilizar adecuadamente el instrumento informático. Incluso así, hasta la fecha el uso dista de ser óptimo.⁷⁸ Pres-

⁷⁸ Esto también pone en evidencia otra cuestión: una cosa es acordar un criterio para privar del complemento retributivo y otra cosa muy distinta es hacerlo exigible. Esto es tan válido para el tema informático como para los otros, como el relativo al horario. De hecho, sólo en septiembre de 1998 se les ha comen-

taciones como la generación automática de los alardes⁷⁹ son escasamente utilizadas en circunstancias en que podrían entregar en minutos el trabajo que manualmente lleva días en hacerse.⁸⁰

Debe tenerse presente que en el caso vasco, asumida la decisión de hacer cambios profundos al sistema de justicia, no se presentaban muchos caminos alternativos a los escogidos. Es decir, en la experiencia que se analiza la pregunta central no era si habían posibilidades más efectivas o rentables de hacer cambios en el sector, sino más bien cómo minimizar los costos y hacer más efectivas y rentables estas políticas.

En todo caso, se tuvo el acierto de escoger como una de las líneas de acción a la informática, que sí tiene el atributo de poder desatar cambios incrementales, característica que no poseen, según ya se ha dicho, las transformaciones de infraestructura. La introducción de la computación constituye no sólo una herramienta eficaz para forzar el orden y la estandarización de un sector donde cada uno acostumbra a hacer las cosas a su manera,⁸¹ sino también para cambiar concepciones aún más profundas sobre el sistema judicial y el rol de sus operadores. Así la informática no es vista como en otras experiencias de reforma como un fin en sí misma, sino como un instrumento útil para mejorar el funcionamiento cotidiano del sistema judicial y, lo que más nos interesa, como un elemento gatillador de otros cambios más sustantivos.

Tradicionalmente se piensa que la independencia judicial cubre no sólo los aspectos asociados a la labor jurisdiccional sino también los puramente administrativos. Se ha considerado que materias como la definición de los procedimientos internos de trabajo, o la asignación y el control de las tareas del personal, deben ser privativas de cada juez. La experiencia vasca demuestra que es posible cambiar esta concepción y paulatinamente ir extrayendo del radio privativo de los jueces muchas de estas decisiones, sin que por ello se vea restringida o afectada su capacidad de juzgar con imparcialidad, que no

zado a formular una advertencia a los empleados que no han cumplido debidamente su horario, pero hasta ahora no se les han hecho descuentos por su incumplimiento. El problema, en parte, se debe a la forma como ha sido definido el plus, ya que éste lo integran los funcionarios a sus remuneraciones y sólo en el caso de concurrir alguna de las condiciones negativas previstas, se les quita. Un sistema alternativo habría sido que sólo si concurren condiciones positivas se les da (por ejemplo, determinados índices de productividad), lo que parece ser políticamente más fácil de administrar.

⁷⁹ Los alardes son informes que debe hacer cada juez al momento de dejar su puesto sobre el estado de tramitación de cada una de sus causas.

⁸⁰ Esta circunstancia puede deberse a una cierta desconfianza en el sistema informático o a que los funcionarios no están seguros de haber ingresado adecuadamente toda la información sobre los procesos que tramitan.

⁸¹ Se ha dicho que resulta paradójal que un sector tan regulado como el judicial, pues no hay ninguno que con tanto detalle vea especificado en la ley qué debe hacer y cómo debe hacerlo, presente en su funcionamiento práctico tanta heterogeneidad en sus prácticas y procedimientos.

es otra cosa que lo que se persigue asegurar a través de la independencia judicial.⁸²

En todos aquellos asuntos meramente administrativos, que constituyen simples insumos a la labor jurisdiccional, es perfectamente posible y además conveniente pensar en introducir técnicas más modernas de gestión y tender a su profesionalización. La creación de servicios comunes obedece a esta lógica y viene a cuestionar profundamente el modelo de oficina judicial vigente. Los resultados de esta nueva concepción son ampliamente favorables. Tal es el caso del servicio central de notificaciones, que hoy realiza en menos de dos días diligencias que antes de su creación tardaban más de una semana. En el gráfico 3-10 se consignan los tiempos promedio de demora del SCAC.

Las diligencias en comisión —como la traba de embargos— son las más complejas, pues requieren del auxilio de la fuerza pública, lo que explica su mayor duración.⁸³ Lo significativo de esta menor demora es que se mantiene y aun mejora con el tiempo en circunstancias que, como veremos en el siguiente gráfico, la demanda por notificaciones aumenta significativamente en el período.

Sin dudas un proceso de esta naturaleza implica el desprendimiento de potestades por parte de ciertos actores, fundamentalmente los jueces, quienes más que verse aliviados de cargas administrativas difíciles de soportar, entienden que se les priva de parte de su poder, por lo que reaccionan en contra. La única forma de enfrentar tal percepción es mostrarles rápidamente resultados que le signifiquen a esos jueces una ganancia muy concreta a partir del nuevo sistema.

Tampoco puede pensarse que estos servicios sean una panacea. De hecho han sido criticados.⁸⁴ A consecuencia de ello, actualmente hay una iniciativa, impulsada por el Ministerio de Justicia Español, de derogar la norma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que permite el establecimiento de este tipo de servicios.

⁸² En toda España esta misma visión ha comenzado a extenderse: "Es preciso que los jueces y magistrados admitan que su papel constitucional empieza y acaba en administrar justicia con todas las garantías necesarias y abandonen la tentación de "administrar la justicia", es decir, de protagonizar y condicionar la organización administrativa del sistema judicial." (Alloza, 1994).

⁸³ El aumento en la demora de este último tipo de diligencias (de 7,47 días en 1994 a 7,7 en 1995), se debe, según se nos manifestó, a peticiones de los abogados y procuradores de las respectivas causas, ya que la mayor celeridad no les daba tiempo suficiente para hacer adecuadamente el señalamiento previo de bienes que permite la Ley española.

⁸⁴ La Asociación Profesional de la Magistratura ha dicho: "Preocupante resulta la proliferación de servicios comunes, cuando por entusiasta que sea la intención de los responsables de su puesta en funcionamiento, los que en la actualidad existen están ofreciendo unos resultados enormemente negativos, sirviendo para un mayor distanciamiento de cada órgano judicial de los asuntos que tramita, así como dando lugar a graves disfunciones." (citado por Guerra, 1994).

Gráfico 3-10. Diligencias S.C.A.C., Promedio Tiempos de Respuesta (días)

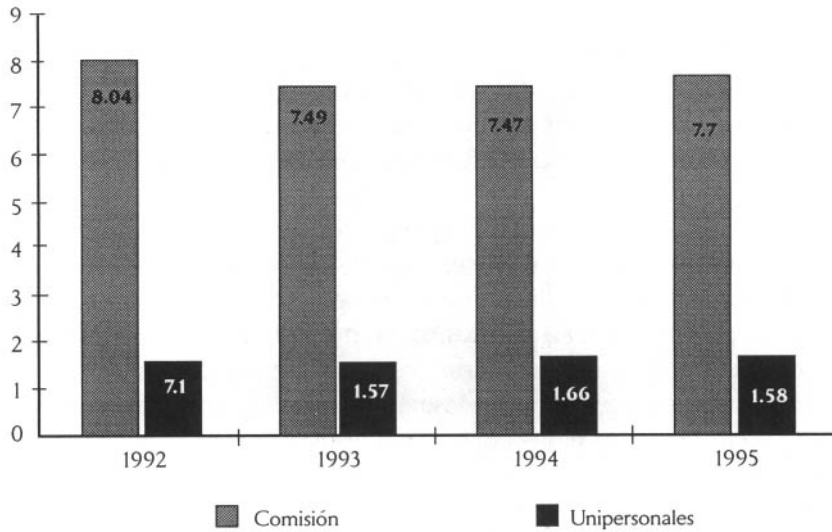
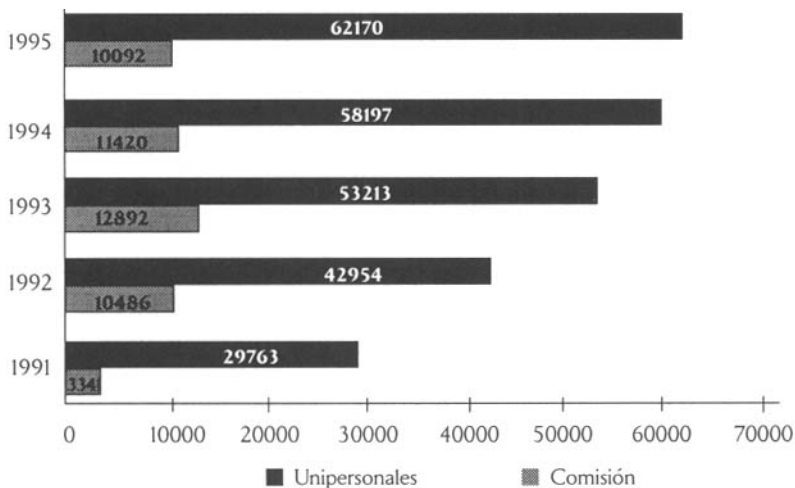


Gráfico 3-11. Número de diligencias S.C.A.C.



En concreto, los problemas de los servicios comunes derivan en buena parte de la “cultura judicial” de la cual no pueden, en una fase de transición, sustraerse. La ausencia de jerarquías bien definidas, de sistemas eficaces de control del trabajo y de delegación efectiva de responsabilidades y la poca experiencia en trabajar en equipo, son algunas de las razones que explican los problemas que denota su funcionamiento. Estas razones son las que llevan a las autoridades vascas a no recomendar la creación de servicios muy grandes, poniéndose como cota la de 20 funcionarios, estimando que más allá son muy difíciles de manejar.

Otro de los problemas que aquejan a estos servicios es una cierta distancia que frente a ellos toman los jueces, quienes no se ven comprometidos con el éxito o fracaso, lo que los lleva muchas veces a hacer exigencias imposibles y difíciles de cumplir para estos órganos. Se nos contaba que era común que los jueces quisieran trabajar “a la carta”, es decir que se hicieran las cosas de la forma como a ellos les gustaban, en los tiempos que ellos querían, aun cuando ello resultara insostenible para la operatoria normal del servicio. El argumento para no someterse al funcionamiento estándar apela nuevamente a la independencia judicial, que permitiría a cada juez hacer su trabajo de la forma como estimara más conveniente. Se dice que en el tribunal ello no sucedía así, ya que existía una cierta mayor “solidaridad” y compromiso del juez con su oficina y sus funcionarios.

En todo caso, el proceso de estandarización y centralización de tareas administrativas en el caso vasco se vio limitado por las propias características del sistema procesal español, fuertemente escriturado, sobre todo en sus fases iniciales. La escrituración da, en los hechos, un poder enorme a los funcionarios administrativos, quienes en buena medida ven confundidas sus tareas meramente burocráticas con otras que se vinculan sustantivamente a la decisión del asunto controvertido. Esta falta de diferenciación nítida durante la tramitación de qué es lo que es administrativo y qué es lo que es judicial explica que la centralización de funciones no haya podido extenderse con toda la fuerza que sería técnicamente deseable en la oficina judicial, alcanzando solamente los aspectos más indirectamente vinculados con la tramitación de los procesos, pero poco a la tramitación misma, que es donde está el meollo del problema.

En este contexto, el que no se haya avanzado tanto como originalmente se previó en la constitución de oficinas comunes parece una política congruente. Si los servicios comunes se insertan en un contexto de funciones defectuosamente establecidas bien pueden dar lugar a grados mayores de delegación de funciones, o iguales, pero con un control aún más tenue.

Otro déficit importante en la constitución de los servicios comunes en el País Vasco es que a la cabeza de ellos ha habido que colocar secretarios judi-

ciales, como responsables de su gestión. Los secretarios, como se sabe, son abogados con la especial función de dar fe pública en las actuaciones judiciales, sin ninguna preparación ni vocación especial por los temas de gestión. Es bien sabido además que la formación jurídica en este tema generalmente constituye una carga y no una cualidad. Nuevamente las limitaciones con que ha debido lidiar este proceso de reformas le impidió entregar estas nuevas responsabilidades a auténticos administradores, quienes sin dudas podrían haber asumido con mayor eficiencia sus roles. El sólo ejemplo de lo que hacen las EAT demuestra la ventaja de tener expertos a cargo de estos temas.

Lo que sí ha sido un acierto es colocar un puente muy estrecho entre los jueces y estos servicios, a través de la figura del juez decano.⁸⁵ El rol de estos jueces no sólo es clave en estas experiencias de centralización de funciones, sino en general en el proceso de reforma, articulando los intereses, necesidades y temores de los jueces con los de los reformadores, en su inicio, o con los responsables de la ejecución de los cambios, cuando éstos ya se han materializado. Los jueces decanos que nos tocó conocer en el País Vasco eran todos jóvenes, muy comprometidos con las reformas y con una amplia legitimidad entre sus pares. El cargo no ha sido visto entonces como honorífico y se ha superado la lógica tradicional de elegir a los más antiguos. Resulta relevante que los pares vean que el éxito o fracaso de la gestión de este juez será determinante en sus propias condiciones de trabajo y en su desarrollo profesional, pues sólo así se ven estimulados a elegir a alguien verdaderamente apto, en quien puedan depositar toda su confianza.

Finalmente, no queremos dejar de referirnos a dos cuestiones adicionales en este apartado. La primera es que los sistemas informáticos sofisticados han demostrado en la experiencia vasca ser una herramienta importante en el control de la corrupción, ya que hace imposibles, o mucho más costosos, los pequeños fraudes que sufren en forma crónica nuestros sistemas judiciales, como la alteración de la fecha de las presentaciones, o la distribución interesada de asuntos nuevos a un juzgado en especial. De suyo, esto constituye un importante aliciente para esta reforma.

El segundo tema se relaciona con el esquema de gestión elegido para administrar las inversiones más significativas. El sistema flexible escogido, que echa mano a las alternativas que proporciona el mercado en cada una de las materias, es sin dudas el más acertado. En caso alguno ello significa relajar las competencias estatales en estos aspectos, sino al contrario reorientarlas y reforzarlas. Ya no se trata de producir los servicios requeridos, sino de tener la capacidad técnica suficiente para definir las políticas, fijar las bases y conducir

⁸⁵ O el juez presidente cuando se trata de servicios comunes adscritos a las Audiencias.

los procesos de licitaciones y luego controlar adecuadamente el cumplimiento de los contratos. La experiencia vasca se encarga de resaltar como críticos cada uno de estos aspectos. Lo peor que le puede pasar a un sistema judicial es quedar en las manos de una empresa contratista, sin tener capacidad de interlocución técnica con ella, ni para desprenderse el día de mañana de sus servicios. Resulta también fundamental crear competencia en cada una de estas materias, aun cuando ello implique perder parte de los beneficios de tener proveedores totalmente estables. Es también importante que haya una cierta cercanía física entre las empresas proveedoras y los beneficiarios, sobre todo si la relación va a ser de largo alcance. De más está decir que debe velarse con especial cuidado por la debida transparencia de todo este proceso de tercerización.

Relación con los operadores

En la estrategia de implementación de los cambios llama la atención la estrecha relación existente entre los jueces, y principalmente las autoridades de gobierno, y los funcionarios del Gobierno Vasco. Se han constituido comisiones mixtas para dar seguimiento a los temas más sensibles, como el de la informática. Estas comisiones, surgidas como una necesidad de involucrar más a los jueces en el proceso de cambio, recién se establecieron a partir del año 1992, por lo que se considera que uno de los defectos en el programa de implementación fue no haber previsto desde antes su establecimiento.

Sin embargo, estas comisiones no deben ser entendidas como instancias de discusión de los fundamentos o alcances mismos del plan, materias sobre las que existe convicción son potestad exclusiva de la autoridad política, por lo que su diseño debe ser previo a las instancias de diálogo, pues sólo tienen sentido para ver la forma más adecuada y participativa del proceso de implementación. Los roles están plenamente demarcados: el impulso de las reformas se encuentra centrado en el Gobierno, del cual emanan todas las propuestas y planes. El gobierno fija la agenda de las reuniones de la Comisión Mixta y conduce su tratamiento. El rol del Poder Judicial es más pasivo, legitimando cada uno de los pasos que se dan y prestando su colaboración para que las actividades puedan realizarse. Como puede verse en las citas siguientes, la claridad en los roles de cada uno y el respeto recíproco ha sido esencial para trabar una buena relación.

Estos tres años de trabajo intenso e ilusionado han puesto de manifiesto que, en contra de lo que se trasmite en forma insistente a la opinión pública, el Poder Ejecutivo y el Judicial pueden “llevarse

bien". En efecto, muchas de las actuaciones realizadas por mi Departamento en este tiempo hubieran sido sencillamente impensables en un clima de confrontación y crispación como el que tan frecuentemente parece darse entre una y otra parte del Estado. (Juan Ramón Guevara, Consejero del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico, en Gobierno Vasco, 1991).

... tanto el Consejo como la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco tuvieron más conflictos con los jueces que el Departamento de Justicia (Elorza y Guerra, 1996).

Por supuesto que a esta buena relación ha contribuido el hecho de que las remuneraciones de jueces y secretarios no sea un tema que dependa de decisiones de la administración vasca y que, por ende, haya quedado absolutamente fuera de dicha relación.

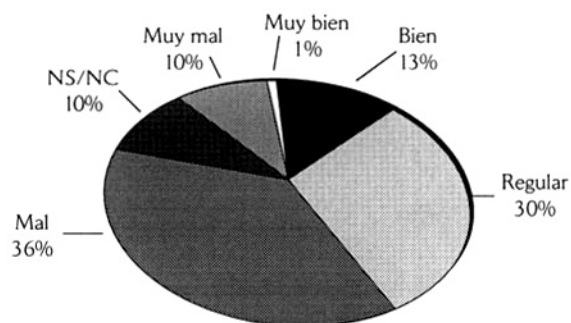
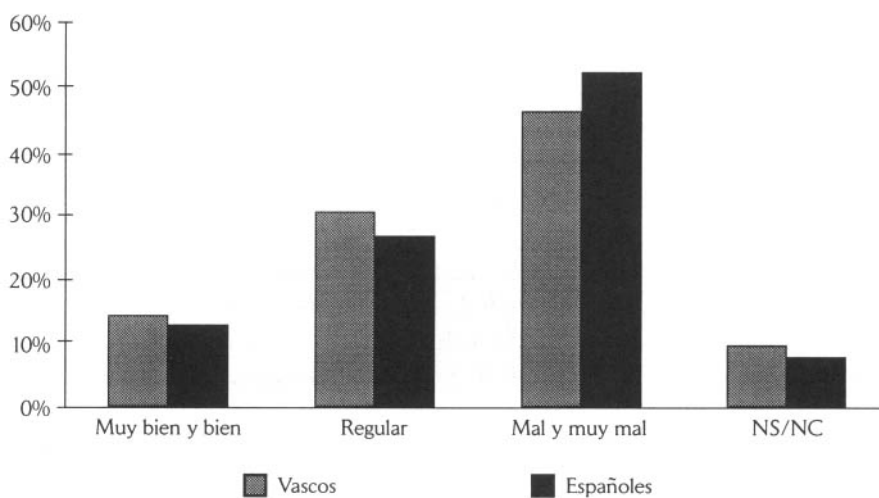
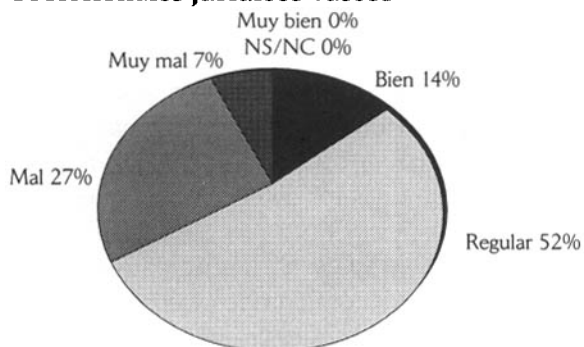
Bien podría decirse que el principal instrumento de cambio utilizado por el Gobierno Vasco ha sido la persuasión, basada en la firme convicción sobre la bondad de lo que estaba haciendo. Esa misma estrategia también se aplicó frente a las autoridades nacionales, con las que necesariamente debía relacionarse para adelantar los cambios, tales como el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial. En general, y más allá de las naturales tensiones vividas, y al menos hasta la presentación del actual requerimiento de inconstitucionalidad, la estrategia ha dado buenos resultados, logrando que esas autoridades comprendieran la filosofía de los cambios que anima al Gobierno Vasco, claro que a costa de un enorme desgaste para sus representantes.

Percepción de los usuarios

En 1997 se efectuó una encuesta en el País Vasco para conocer la percepción de los usuarios frente a los servicios que le ofrece la Administración de Justicia. La opinión de los vascos sobre el funcionamiento de la justicia, aun siendo más favorable que la del resto del Estado, es negativa: un 46% opina que funciona mal o muy mal, frente a un 30% que opina que regular. En el caso de España, un 52% opina que funciona mal o muy mal (gráficos 3-12 y 3-13).

La opinión es menos mala en los profesionales jurídicos vascos (abogados y procuradores), aun cuando un 34% de ellos opina que está mal o muy mal (gráfico 3-14).

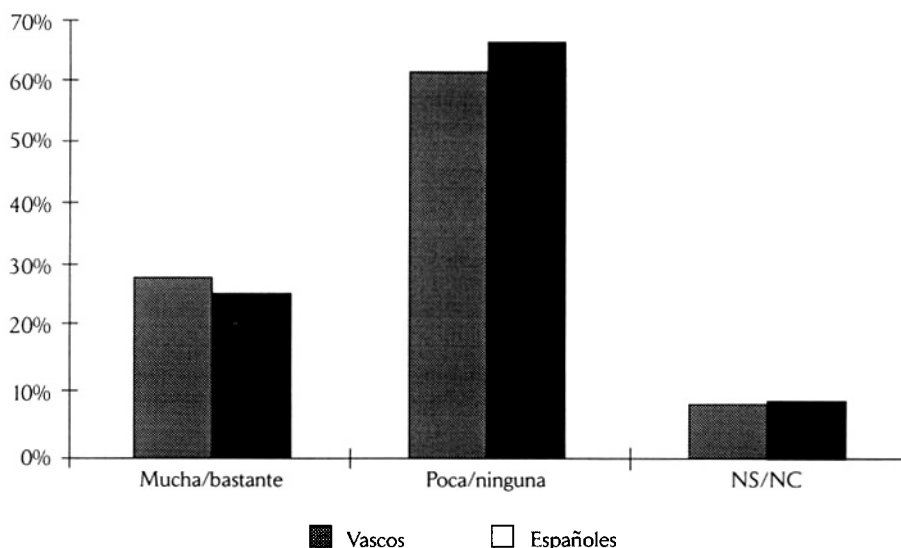
Esta opinión negativa se traslada a los encargados de impartir justicia, al 63% de los vascos no le inspiran confianza los jueces, el 76% no los considera imparciales y el 69% cree que existe discriminación por razón de condición

Gráfico 3-12. Ciudadanos vascos**Gráfico 3-13. Opinión sobre el funcionamiento de la justicia****Gráfico 3-14. Profesionales jurídicos vascos**

social. Esta opinión es ligeramente mejor que la del resto de los españoles (gráfico 3-15).

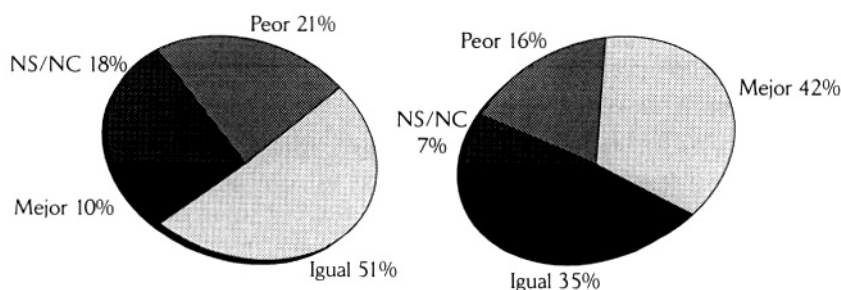
La mayoría de los ciudadanos cree que la justicia cuenta con los medios materiales y personales necesarios. Solamente 23% estiman que le faltan medios. El 69% de los profesionales piensan que los edificios judiciales son adecuados o muy adecuados.

Gráfico 3-15. Confianza en los jueces



Casi la mitad de los ciudadanos vascos opina que la justicia sigue igual que hace 4 o 5 años, un 21% piensa que está mejor y un 18% que está peor. En cambio, el 42% de los profesionales jurídicos de la autonomía piensa que la justicia ha mejorado (gráfico 3-16).

Gráfico 3-16. Ciudadanos vascos y profesionales jurídicos vascos



Preguntados abogados y procuradores por las causas de la mejora a la justicia, la que señalan en mayor proporción es la informatización de los procedimientos judiciales (85,7%).

Aun así, nueve de cada 10 profesionales se pronuncian por una mayor dotación de jueces.

Quienes han tenido o tienen habitualmente contacto con la justicia poseen una mejor valoración de la misma según los resultados de esta encuesta, pese a ser éste un fenómeno común a la experiencia comparada, está dando cuenta de una falta de difusión de los cambios efectuados, los que no llegan al ciudadano común que mantiene mientras una visión bastante estereotipada del trabajo judicial. Este antecedente ha constituido la principal motivación para iniciar las campañas de difusión pública que en el último tiempo viene adelantando el Gobierno Vasco.

LECCIONES APRENDIDAS

En esta sección procuro extraer las claves que permiten explicar los éxitos alcanzados en el País Vasco en su proceso de reformas al sistema de justicia, enfocando la mirada principalmente hacia aquellos aspectos que nos puedan ser de utilidad en América Latina. Sin dudas, las condiciones particulares de cada país deben ser determinantes a la hora de diseñar políticas públicas, sobre todo si se trata de áreas tan sensibles como la justicia. Pero más allá de esa salvedad, la experiencia también indica que los diagnósticos y la mayoría de las soluciones son generalmente muy similares. Es más, creo que incluso las estrategias pueden y deben tener mucho en común, como intentaré explicar a continuación, siendo la táctica la que debe verse influenciada más fuertemente por las particularidades de cada realidad. En un mundo tan globalizado, en temas donde existe larga experiencia acumulada, resulta realmente difícil pensar en soluciones absolutamente originales, totalmente propias de cada país. Esto, que es casi universalmente reconocido hoy en día para la generalidad de los temas, poco a poco también lo habrá de ser para los sistemas judiciales.

La posibilidad de extender conclusiones hacia América Latina es en el caso en estudio particularmente atractiva, pues nuestra matriz jurídica y organizacional de la justicia es esencialmente similar a la española. El somero diagnóstico que hemos hecho de los males que aquejaban a la justicia vasca al inicio del proceso podría trasplantarse, casi sin cambios, a cualquiera de los países de la región. Quizás aún más importante es que el perfil y la cultura de los jueces y los operadores jurídicos, el factor más crítico de una reforma, son prácticamente idénticos.

Compromiso político

El primer factor de éxito que se identifica con nitidez es la voluntad política por hacer los cambios, al más alto nivel, la cual podría provenir de muy diversas fuentes. Para algunos la inspiración para reformar la justicia puede originarse en la búsqueda de un mayor respeto por los derechos de las personas, mientras que en otros puede derivarse de la necesidad de mayor seguridad y, por ende, de mayor efectividad en la represión del delito. Incluso, los diversos sectores que apoyen los cambios pueden representar esta variedad de perspectivas. Lo importante es el acuerdo básico sobre la necesidad de hacer los cambios y sobre las principales orientaciones. En otras palabras, el plan debe ser compartido, aunque los énfasis puedan ser diferentes, aunque cada sector adjudique especial importancia a un aspecto del plan sin que ello signifique rechazar los restantes.

En la experiencia vasca las motivaciones principales aparentemente apuntaron, por un lado, a buscar en la justicia una palanca de apoyo al desarrollo económico y no una traba a los negocios, como sucede cuando ella es ineficiente. El perfil de los nuevos gobernantes abona esta percepción. También es relevante el vínculo existente entre justicia y sana convivencia social, aspecto especialmente crítico en el País Vasco a consecuencia del fenómeno del terrorismo. Ambas justificaciones, por lo demás, no son incompatibles. Para los vascos estaba claro que la segunda condicionaba a la primera, pues para ellos, refiriéndose al terrorismo, el "... principal problema económico no es de raíz económica" (Elorza y Guerra, 1996).

La trascendencia de los temas en juego y la perspectiva global con la que fueron afrontados permitieron que la reforma fuera asumida con un auténtico sentido suprapartidario. Resultaba claro que en esta materia no estaba en juego solamente el éxito o fracaso de un gobierno reformador, sino el éxito o fracaso de una alternativa de Estado Autónomo que a todos interesaba.

Condición esencial para que esta visión unitaria pudiera materializarse era dejar de lado cualquier temor de que la justicia o las reformas a ella fueran utilizadas en beneficio de un sector e incorporar a todos a la hora de tomar las decisiones en la materia. Quizás lo más determinante para sacar del espacio de la política coyuntural a la justicia sea dotar al proceso de reformas de un cariz eminentemente técnico, siendo muy escrupulosos en la selección de los equipos de trabajo y en que las orientaciones de reforma mantengan siempre un discurso de ese tipo.⁸⁶

⁸⁶ En otras experiencias de reforma que han podido superar la contingencia política ha sido muy importante el sumar gran cantidad de estudios, en especial empíricos, sobre el funcionamiento del actual sistema, con el fin de consolidar un diagnóstico compartido. Determinante ha sido también el crear instancias de

El principal indicador respecto al apoyo generalizado de las diversas fuerzas políticas a las reformas vascas a la justicia lo ha constituido el proceso de discusión y aprobación presupuestaria, que ha sido particularmente exitoso:

... durante todo el período que se desarrolló la parte más onerosa de las reformas, el presupuesto de justicia fue el menos enmendado en el trámite parlamentario, y donde las raras enmiendas que se formulaban se resolvían prácticamente todas mediante transacción entre grupos (Elorza y Guerra, 1996).

Este acuerdo además revela otro factor importante a tener en cuenta en las reformas a la justicia. La simple petición de más recursos para el sector, apelando para ello a su importancia social, jamás habrá de tener un impacto significativo. Sólo será posible ampliar la participación del sector justicia dentro de los presupuestos cuando las peticiones de mayores recursos vayan acompañadas de planes cuidadosamente desarrollados y medidos y cuando se puede acreditar, en términos técnicos, la mayor efectividad de invertir en esta área en lugar de otras. Los responsables de las finanzas públicas deben lidiar constantemente con peticiones de todos los sectores, cada uno, a su propio juicio, más importante que el otro. ¿Cómo poder discriminar dónde invertir, si en educación, salud, vivienda o justicia, si son todos relevantes? Si ello es decidido en función de los dividendos políticos que las inversiones puedan acarrear, justicia generalmente perderá la disputa. La única forma que la gane es si la discusión se sitúa en un nivel técnico a partir de proyectos muy concretos. Es ese el desafío que hay que asumir y que tomó explícitamente en sus manos el Gobierno Vasco con sus planes de reforma judicial.

Persistencia en el tiempo

El objetivo de sacar de la política contingente a las reformas judiciales, buscando un apoyo suprapartidario a las mismas, no puede llevar a concebir a ésta como una zona aséptica, totalmente al margen de la política con mayúsculas. Es necesario siempre tener presente que el sistema judicial forma parte del sistema político de una sociedad. Las decisiones que lo afectan tienen enton-

diálogo y generación de ideas que integre a representantes de todos los sectores involucrados y de todas las fuerzas políticas relevantes. Finalmente, la presencia en los proyectos de ciertas instancias de cooperación internacional o de los bancos multilaterales de crédito, muchas veces constituye de suyo un aval de trabajo técnico y apolítico.

ces un carácter político y por más que se pueda tratar de influir en ellas y predecirlas, ello no siempre sucederá o lo será sólo en una proporción marginal. Existe entonces un amplio espacio de imprevisión que desaconseja la adopción de planes en extremo rígidos o con un horizonte de tiempo más prolongado del que razonablemente es posible predecir o manejar. En los procesos de reforma judicial, como en la política, buena parte de las habilidades se miden en la capacidad de influir en distintos escenarios poniéndolos en su favor y, fundamentalmente, en aprovechar las oportunidades que se generen.

Tales oportunidades pueden tener, como el caso en estudio nos indica, dos tipos de fuentes. Por una parte, pueden ser externas al proceso, que no se manejen dentro de éste o en las que éste sólo puede influir muy tangencialmente, como sucede, por ejemplo, con cambios en el orden normativo que alteran el margen de maniobra posible. Así, en 1994 se modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial aumentando las posibilidades de gestión moderna de la Oficina judicial a través del establecimiento de servicios comunes o de la introducción de la informática. Otro hito importante en este sentido lo constituyó la instauración por el Consejo General del Poder Judicial de la figura del juez decano, elegido democráticamente entre sus pares, con finalidad de actuar como coordinador de los intereses de todos ellos de cara a la administración del servicio judicial. Los jueces decanos han resultado un vínculo insustituible entre los jueces y las autoridades del Gobierno Vasco, convirtiéndose en importantes agentes de cambio y adquiriendo además responsabilidades directas en algunas de las reformas más significativas, como lo son ciertos servicios comunes. De más está decir que un cambio de enorme envergadura en este proceso lo constituyó la transferencia de nuevas competencias al País Vasco en el año 1996.

Pero las oportunidades también pueden tener un cariz interno. La propia dinámica del cambio, particularmente si es percibido como exitoso, genera nuevas posibilidades que escapan a las previsiones iniciales. Las demandas de los usuarios e incluso de los propios operadores del sistema pueden llevar a trazar derroteros de mayor profundidad en las transformaciones. Este es un factor clave en los procesos de innovación, que muchas veces se olvida al tratar de ser sustituido por una visión casi mesiánica de un planificador omnisciente, como si se pudiera ex ante fijar exactamente el punto de destino de un programa de esta naturaleza, sobre todo cuando se trate, insistimos, de un área tan política como la que nos preocupa.

En ningún caso lo anterior debiera llevar a programas a la deriva. Siempre la visión debe mantenerse clara y encauzarse las acciones en tal dirección. Los pasos concretos para llegar al fin y los medios a utilizar son los que perfectamente pueden y *deben* variar dependiendo de las circunstancias, de los éxi-

tos y de los fracasos, de las oportunidades que se generen. Antes de dar el próximo paso es necesario afianzar muy bien cada logro y medir muy bien la disponibilidad de medios, equipos y apoyos para seguir avanzando, apreciando cada vez cuál es la acción que resulta en esa oportunidad más idónea. En tal sentido, las reformas exitosas como la vasca, por más profundas que sean en sus objetivos últimos, son incrementales en su desarrollo, como lo reconocen con mucha claridad sus propios responsables:

El proceso de reforma judicial, como probablemente cualquier otra reforma de importancia, es en gran medida un proceso de acumulación de fuerzas. A medida que avanza y se perfila obtiene más apoyo y acaba siendo considerada inevitable incluso por quienes no la apoyan (Elorza y Guerra, 1996).

Para que cualquier reforma con esa orientación sea fructífera resulta simplemente determinante la *persistencia en el tiempo*. Sin ella ningún cambio tiene posibilidades de éxito. La persistencia en este caso, por lo arraigado de las culturas y las características propias del medio jurídico, implica períodos de tiempo muy largos que permitan ganarse la confianza de los actores, diseñar los cambios y, más que nada, implementarlos paulatinamente. Sólo la consistencia en largos períodos asegura poder enfrentar los esfuerzos de contrarreforma que en estos temas inevitablemente surgen y, como la experiencia lo indica, muy comúnmente triunfan.⁸⁷ En el caso vasco, se trata de 10 años ininterrumpidos de reformas que recién ahora comienzan a dar sus frutos y que todavía necesitarán varios años para realmente madurar.

Ubicación correcta del liderazgo

Otro factor importantísimo es el de los liderazgos en el proceso de reforma. En el caso vasco, según hemos relatado, éste se situaba en forma nítida en el Gobierno. Las ventajas de colocarlo aquí y no en el Poder Judicial resultan evidentes. La Administración tiene por finalidad precisamente el desarrollo de políticas públicas en beneficio de los ciudadanos, por lo que cuenta (o debería contar) con dos activos indispensables para ello: legitimidad popular y capacidad técnica. Adicionalmente, la administración tiene la suficiente distancia

⁸⁷ Si quisiese hacerse un catálogo de reformas a la justicia fracasadas en América Latina y buscar una causa común para todas ellas, sin dudas sería la falta de consistencia en el tiempo.

sobre el objeto de reforma para decidir en forma más adecuada sobre las mejores opciones, sin que sus propios intereses se vean comprometidos. En tal sentido, el Gobierno puede representar mejor el interés del *usuario*, interés que debería ser el principal norte de una reforma en el sector.

Más difícil es que ello suceda desde dentro de los poderes judiciales, ya que estos órganos no poseen legitimidad popular para adelantar cambios que, entre otras cosas, significan fuertes inversiones y generalmente carecen de la capacidad técnica suficiente para emprender las reformas más radicales en su interior. Cuando se intenta que los cambios sean impulsados desde el Poder Judicial, las Cortes Supremas generalmente asumen un rol protagónico, en circunstancias que ellas mismas deberían ser uno de los objetos de mejora. El rol de juez y parte les es, como es natural, muy difícil de asumir. Por lo mismo, la administración de las “zanahorias y los garrotes”, cuestión básica en un proceso de reformas, es muy difícil que se haga correctamente por el propio Poder Judicial, siendo común que se concedan las primeras sin haber asegurado las segundas. Por ejemplo, ¿qué Poder Judicial tiene la capacidad de resistir una huelga interna para imponer un programa modernizador a sus funcionarios?

La posible desventaja de que sea el Gobierno el que asuma la conducción, consistente en la politización de las decisiones y la intervención indebida por esta vía en los asuntos propiamente jurisdiccionales, no es un factor a tener en cuenta en España.⁸⁸ Sabemos que en América Latina no existe la misma situación y que en muchos países este es un elemento de gran importancia a la hora de fijar competencias. Sin embargo, la limitación a las injerencias internas que implica dotar de competencias en esta materia a las propias cortes supremas, implica reforzar la preeminencia de éstas sobre los demás tribunales, estructurando al Poder Judicial en forma vertical en aspectos que no dicen relación con lo jurisdiccional. Esta solución, como la experiencia latinoamericana también lo indica, trae aparejados inconvenientes ahora no en cuanto a la independencia externa sino a la interna.⁸⁹

En todo caso, si el liderazgo de las reformas por parte del Gobierno se ve mezclado en intentos de intromisión en las labores jurisdiccionales, con seguridad no reunirá los otros requisitos de suprapartidismo y mantención en el tiempo que hemos descrito como precondiciones.

⁸⁸ Ello no quiere decir que no se generen problemas de cuando en vez al respecto, pero ellos no tienen más alcances que las fricciones normales que existen en un sistema democrático.

⁸⁹ Una alternativa es que estas facultades las tengan Consejos de la Judicatura, como es común en nuestro Continente, aunque también es común que ellos presenten los problemas que acarrea la intervención de la administración (politización) sin ninguna de sus ventajas (legitimidad popular y capacidad técnica).

Participación

El impulso externo de las reformas en ningún caso puede significar apartar de ellas a los propios jueces, funcionarios judiciales y demás actores involucrados. Es más, sumarlos activamente al cambio debe ser uno de los objetivos esenciales para sus líderes. Como hemos tenido oportunidad de afirmar, en la experiencia vasca se ha tenido buen cuidado de separar adecuadamente los roles, pero realizado ello se ha buscado permanentemente trabajar en forma unida con todos los actores. Por una parte se les ha reconocido a los jueces un rol político y social que debe respetarse en los cambios. Por la otra se ha tenido también presente que las particularidades del trabajo judicial sólo las conocen a cabalidad quienes lo realizan. Así que despejado el tema de los liderazgos, se ha buscado generar instancias de diálogo, como lo son las comisiones mixtas, y escenarios de trabajo conjunto.

Para que esta participación sea eficiente resulta clave trabar por una parte ciertas complicidades con el mundo judicial, lo que el Gobierno Vasco logró integrando a sus equipos a funcionarios del Poder Judicial que compartían su visión de los cambios. Adicionalmente, también es determinante que las vinculaciones formales entre una y otra institución estén bien definidas, en manos de personas dotadas de atribuciones y legitimación suficientes. Ya hemos dado cuenta de la enorme importancia que en tal sentido ha tenido la figura de los jueces decanos.

Para evitar las fricciones es importante disminuir al mínimo los protagonismos e incluso, como se nos dijo en el Gobierno Vasco, “*ceder muchas de las medallas*” que se logran a través de los éxitos de la reforma. Por último, resulta determinante para subir a todos los actores al carro de la reforma, administrar adecuadamente los beneficios que ésta puede reportarles. Conceder dividendos, pero siempre a cambio de dar un nuevo paso en el camino de la modernización. En el caso vasco, algunos de estos beneficios pueden incluso aparecer como poco rentables en una visión estrecha de la efectividad de una reforma, pero a la larga han demostrado ser indispensables para poder concretarla. Así es como se han negociado, por ejemplo, aumentos generales o parciales de sueldos, o subsidios para la adquisición de viviendas, etc.

No sólo los jueces y funcionarios judiciales se han visto directamente afectados por las reformas, también lo han sido los abogados, específicamente por las reformas introducidas al sistema de justicia gratuita. Esta reforma, que básicamente apuntó a controlar en forma más severa el pago de los subsidios, implicó eliminar fraudes que ascendían hasta un 30% del total de lo que se pagaba por ese concepto. La reforma a la oficina judicial también les implicó perder mucho del contacto directo que habitualmente tenían los abogados con los funcionarios judiciales y ver abolida corruptelas en las que participa-

ban algunos de ellos. Todo esto fue resentido por los abogados, por lo que más que un rol de agentes de cambio que podrían haber asumido se convirtieron en un sector más al que había que convencer.

Finalmente, como ya hemos dicho, también se debieron hacer esfuerzos especiales para integrar en el proceso de cambio a las entidades nacionales, el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial, tanto para que no se opusieran a los mismos o permitieran su realización, cuanto por el convencimiento del Gobierno Vasco de que muchas de las soluciones a las que ha llegado son las mejores no sólo para su territorio, sino para todo el país.

Trabajo técnico

Tanto el liderazgo como el trabajo técnico riguroso exigen la constitución de un sólido y competente equipo profesional para que lleve a buen término la reforma. En la experiencia vasca, el equipo está integrado por profesionales de muy diversas disciplinas y procedencias, lo que le da especial fortaleza y demuestra que el trabajo multidisciplinario es la única forma de superar los moldes en que tradicionalmente se ha desenvuelto el derecho y la justicia.

La configuración de este equipo ha ido cambiando con el tiempo, pero manteniendo siempre una misma tónica, característica que, al menos en parte, permite explicar la estabilidad en las políticas implementadas.⁹⁰ En general es posible apreciar que existe una forma muy flexible de operar con un liderazgo claro, pero también con amplios espacios de libertad para los diversos responsables.

Por supuesto, la dirección de los cambios no responde sólo a la capacidad de este equipo. Ya hemos dicho que resulta fundamental allegar a un proceso de reformas en este sector todo el conocimiento que en cada una de las áreas esté disponible. Los vascos lo hicieron a través de un detenido estudio de ciertas experiencias comparadas y de la contratación de servicios empresariales especializados para las áreas de desarrollo técnico específico. Debemos reiterar en esta oportunidad que para no quedar atrapados con las empresas contratistas se hace necesario que dentro de la conducción del proceso de reformas haya suficiente capacidad técnica, que permita negociar de igual a igual, y que se aliente permanentemente la competencia en el sector.

En cuanto al proceso de generación de ideas y propuestas, en el caso vasco es notoria la ausencia de otros actores como universidades u organizaciones de la sociedad civil. Lo primero realmente no debiera causar extrañeza

⁹⁰ La forma como está configurada la burocracia española, que une exigentes sistemas de selección, seguridad en los cargos y retribuciones razonablemente competitivas, es un factor determinante para ello.

ya que son contadas las experiencias en que las universidades han asumido, en esta área, un rol muy activo.⁹¹ Lo segundo es más desconcertante, no sólo porque sí hay experiencias comparadas al respecto, sino también por existir en el País Vasco una muy activa sociedad civil organizada.

Necesidad de mostrar resultados en el corto plazo

Ya hemos insistido más de una vez en que resulta indispensable contemplar la forma de generar impactos rápidos y ostensibles que sirvan para sustentar la reforma. Los cambios de muy largo plazo, que además son costosos, generan resistencia con potencial de echarlos abajo. Indudablemente, tener que ofrecer resultados rápidos no siempre resulta plenamente congruente con los objetivos de largo plazo. Se trata ésta de una transacción y como tal, no genera puras ganancias. La habilidad está en medir adecuadamente cuánto dar por este concepto, sin que ello signifique hipotecar los fines últimos. En el caso en estudio tal situación ha sido expresamente reconocida, como puede comprobarse a continuación:

La transferencia venía pues a plantear dos planos de intervención distintos, que en mi opinión están presentes en cualquier reforma judicial con independencia de tiempo y lugar...: el corto plazo, dominado por hacer reformas inmediatamente visibles y el largo plazo, que emancipado de esa necesidad mira como emplear de una manera distinta tanto el incremento de recursos como los recursos que ya existen, para hacerlos más eficientes. No es necesario decir que ambos planos de intervención pueden ser contradictorios (Elorza y Guerra, 1996).

Con tal finalidad los vascos hicieron obras de infraestructura que muy rápidamente pudieron ser apreciadas por los operadores jurídicos y que sirvieron para superar los problemas más acuciantes. Igualmente dieron pasos inmediatos en informática aun cuando éstos, como dijimos, no son evaluados tan positivamente como los anteriores. Ambas medidas presentaron a las nuevas autoridades como comprometidas con el sector y con voluntad de hacer cosas, factores que permitieron ir cimentando una relación adecuada con los representantes del Poder Judicial. Estos temas, por cierto más pacíficos que los

⁹¹Alguna colaboración ha habido del Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati. Nada de los Institutos de Derecho Procesal y de Criminología.

cambios más profundos y definitivos, constituían un buen escenario para que los actores fueran conociéndose y ganando experiencia que les permitiera enfrentar desafíos más complejos en el futuro.

Rol y espacio de los cambios normativos

Lo que tradicionalmente ha sido la principal herramienta para introducir cambios en el sector justicia —las reformas legales— quedaba, conforme a las características del proceso autonómico español, fuera de la competencia de las nuevas autoridades, quienes entonces debieron desarrollar su propia estrategia de cambios.

¿Cómo lo han hecho? De partida reconociendo que existe un vasto espacio donde pueden introducirse modificaciones al sistema judicial sin necesidad de recurrir a cambios normativos, espacio que permite explicar que con similar normativa haya juzgados que funcionan razonablemente bien y otros mal o muy mal, o que haya jueces que actúan con intermediación y otros que no.

Por otra parte, las leyes tampoco son tan rígidas como para admitir tan sólo una interpretación, ya que con una visión progresista se las puede amoldar a situaciones que al momento de su dictación era imposible prever.⁹² Ello tampoco quiere decir que no haya habido ningún cambio normativo en este proceso, pues a instancias del propio Gobierno Vasco en 1994 se aprobaron cambios a la Ley Orgánica del Poder Judicial, para incorporar formalmente los medios informáticos y los servicios comunes a la organización judicial.⁹³ Sin embargo, esta estrategia aun en el contexto español, en que muchas de las definiciones más básicas tienen una correcta recepción al nivel normativo, presenta problemas importantes, como lo reconocen las propias autoridades vascas:

Creo que hay deficiencias constitucionales, no en la definición del Poder Judicial ni en la independencia del mismo, pero sí en los servicios de apoyo al Poder Judicial y en la vertiente de servicio público a los ciudadanos. Creo que hay grandes problemas de indefinición competencial que a medio o largo plazo, sino a corto, van a causar chirridos que los ciudadanos no van a entender. Creo

⁹² Los vascos reconocen que por esta vía han llegado a “torcerle un poco la nariz” a ciertas normas.

⁹³ Ley Orgánica 16/1994 de 8 de noviembre. Esta misma disposición es la que hoy el Ministerio de Justicia quiere derogar.

que tiene que haber una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial (Sánchez, 1998).

Estas deficiencias eran especialmente evidentes mientras la Comunidad ni siquiera tenía competencia alguna sobre los empleados judiciales:

Para que la acción de la Comunidad opere de manera eficaz sobre la realidad de la justicia se necesitan las competencias sobre el verdadero agente de cambio en toda organización: los recursos humanos. Al carecer nuestra Comunidad Autónoma de competencia en aspectos fundamentales de la gestión de los recursos humanos —entendiendo por gestión la selección, provisión de puestos, formación, desarrollo de su potencial, etc.—, escasa o nula virtualidad habrán de tener nuestras ideas sobre la modernización de la Oficina judicial y difícilmente se podrá abordar de manera efectiva la planificación que, en cuanto al dimensionamiento de los espacios que han de albergar a los órganos judiciales y al diseño de los puestos de trabajo informatizados, por poner algunos ejemplos, tiene encomendada el Departamento de Justicia (García, 1994).

Pero no sólo los problemas de definición de atribuciones institucionales en la conducción del Poder Judicial son importantes. Aún más crítico resulta el tener que intervenir en sistemas con deficiencias en la definición de funciones y en la forma como éstas se ejecutan, sin tener ninguna posibilidad de cambiarlas. Sin duda muchos de los esfuerzos habidos en términos de infraestructura o de apoyos vienen a apoyar un sistema que necesita cambios todavía más profundos.

Una de las situaciones más claras es la creada con los servicios comunes y su dependencia de secretarios judiciales. Nadie puede cuestionar que los secretarios no son administradores y que difícilmente lo serán aun cuando se los capacite para ello, ya que la definición de su función propia es radicalmente distinta.⁹⁴ Pocos también dudan de que la función de velar por la fe pública dentro del proceso no le agrega valor alguno a éste, y así se reconoce en España:

El desfasado y anacrónico planteamiento del otorgamiento de la fe pública convertida hoy en día, casi siempre, en mera fórmula ritual

⁹⁴ Por supuesto, ello no niega que existan secretarios con especiales dotes administrativas, los que deben ser aprovechados. Pero lo lógico es que compitan por esos cargos con profesionales de la administración y no que se les asegure a todo evento.

y en fin una ambigua asignación de responsabilidades en la dirección de la oficina (Cao, 1994, p. 173).

Sin embargo, las reformas no han podido alcanzar a la redefinición radical de este rol. Lo dicho para los secretarios también es pertinente para otros funcionarios. Las categorías de oficiales, auxiliares y agentes, por ejemplo, poco tienen que ver con lo que debería ser un tribunal moderno. Otro tanto sucede con los procedimientos judiciales que, como ya hemos dicho, podrían modificarse en aspectos esenciales con grandes ganancias para la inmediación y la celeridad procesal y en forma mucho más congruente con las nuevas directrices de la oficina judicial.

Desde la perspectiva latinoamericana resulta difícil concebir una reforma que renuncie al instrumento legislativo como mecanismo de mejora. Privada de ella, no sólo los alcances de los cambios serían limitados, sino posiblemente ese mecanismo caería en manos de sus enemigos y se constituiría en el baluarte de los contrarreformistas.⁹⁵ Incluso cambios al nivel de la gestión insertos en sistemas muy deficitarios pueden convertirse en legitimadores y afianzadores de tales sistemas, pues poco sentido puede tener cambiarlos tras haber hecho fuertes inversiones en los mismos.

Pero más determinante que todo lo anterior es el argumento de que una reforma que persiga reformular al sistema judicial de un país debe necesariamente pasar por los mecanismos que aseguran que sea la voluntad popular la que se manifieste sobre sus contenidos y, en nuestros países, dicho mecanismo no es otro que el proceso de formación de la ley. Una alternativa sería pensar que en estas cuestiones bastan simplemente los criterios tecnocráticos, no siendo necesario escuchar la voz de los ciudadanos. Ello es tremendamente riesgoso, dado que tales cambios perfectamente pueden terminar de espaldas a los intereses de la gente e incluso ser capturados por las propias instituciones del sistema para sus propios fines.

Lo dicho no debe interpretarse como que los cambios legales sean precondition para iniciar cualquier reforma en el sector. La misma experiencia vasca indica certeramente lo contrario. Sí nos señala que tales cambios tarde o temprano deben echar mano a transformaciones legislativas para ser plenamente eficientes y lograr una transformación radical de un sector que, como hemos dicho, se encuentra normado hasta en sus más mínimos detalles.

Hay que tener presente que la reforma judicial implica diversas transformaciones. Entre ellas, los cambios legislativos ciertamente son importantes, pues

⁹⁵Algo parecido puede estar ocurriendo en España con la iniciativa de modificar la Ley Orgánica de Tribunales.

fijan el espacio de actuación de los diversos órganos involucrados. Pero la herramienta legislativa no es sino una más de las que debe o puede utilizarse en el proceso ya que por si sola tiende a no resolver los problemas. La reforma judicial implica un cambio que, sin duda, es mucho más complejo que la simple aprobación de una ley. Cuando se habla de la implantación de las reformas se está aludiendo a los recursos humanos y financieros, al manejo racional y organizacional de los mismos y en buena medida a un cambio cultural en las concepciones, hábitos y estilos de trabajo de los operadores del sistema.

La principal herramienta para abordar estos aspectos es la formación del recurso humano, la educación, formación y capacitación de los operadores del sistema y de la ciudadanía. Es necesario realizar actividades para incorporar activamente a quienes deberán ejecutar los cambios en su formulación, financiamiento e implantación. Se tendrá éxito sólo en la medida que éstos internalicen la bondad que entrañan los cambios, los cuales en materia judicial son normalmente traumáticos, particularmente por tratarse de organizaciones por tradición refractarias a las transformaciones.

Los costos de la reforma

De más está decir que el factor económico es de suma importancia en un proceso de reformas judiciales. Se trata de un sector generalmente tan abandonado de las políticas públicas que todas las inversiones que deben realizarse resultan muy cuantiosas en términos relativos. Los cambios en la gestión son particularmente caros. Pero ello no quiere decir que otras entradas puedan serlo menos, ya que cualquiera que se escoja, para ser exitosa, necesariamente deberá plantearse los temas básicos de su implementación, todos los cuales constituyen los temas de la gestión. Es decir, no hay cambios en este sector que no tengan que hacerse cargo de materias como infraestructura, informática, organización de los despachos, etc.

Como sucede en cualquier otro sector, el mejor indicador para apreciar si hay voluntad política por adelantar cambios en él y por situarlo en un escenario de mayor relevancia, no es otro que la dotación presupuestaria que se le asigne. Esto debe ser suficientemente comprendido en un área como la de la justicia, donde lamentablemente hemos estado acostumbrados a cambios más retóricos que reales, lo que se ha asociado precisamente a la carencia de recursos suficientes para materializar las iniciativas de reformas impulsadas.

El gran desafío para obtener tales recursos es elaborar programas de reforma técnicamente bien estructurados y atractivos social y políticamente, los que deberán ser acompañados de los instrumentos que permitan demostrar la rentabilidad social de tales inversiones. Sólo así podrá el sector justicia

competir con éxito con las restantes áreas sociales por unos mismos recursos, que siempre serán escasos.

REFERENCIAS

- Alloza Arasa, Ramón. 1994. "Funciones de los Diferentes Cuerpos y Carre-ras". En *La Oficina judicial*. Servicio Central de Publicaciones del Gobier-no Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- Cao Barredo, María Antonia. 1994. "Organización, Estructura y Diseño de las Oficinas Judiciales". En *La Oficina judicial*. Servicio Central de Publicacio-nes del Gobierno Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- Centro de Documentación Judicial. 1997. *Boletín Informativo N° 0*.
- Consejo General del Poder Judicial. 1997. *Libro Blanco de la Justicia*. Consejo General del Poder Judicial: Madrid.
- Cremades Morant, Juan Bautista. 1994. "Corrupción, Disfunciones y Aten-ción al Ciudadano". En *La Oficina judicial*. Servicio Central de Publicacio-nes del Gobierno Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- Del Valle Carriles, Eduardo. 1994. "Funciones de Diferentes Cuerpos y Carre-ras". En *La Oficina judicial*. Servicio Central de Publicaciones del Gobier-no Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- Dóvalo Taboada, José. 1994. "Organización, Estructura y Diseño de las Ofici-nas Judiciales". En *La Oficina judicial*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- Elorza, Mikel y Guerra, Antonio. 1996. *Enseñanzas de la Experiencia de la Refor-ma Judicial en el País Vasco*. Documento no publicado.
- Garavilla, Manuel. 1997. *Optimización de la Oficina judicial*. Documento no publicado.
- Garavilla, Manuel. 1998. *Servicio Común de Notificaciones*. Documento no publicado.
- García Hidalgo, Víctor. 1994. "Competencias en Materia de Administración de Justicia. Colaboración. Transferencias". En *La Oficina judicial*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- Gobierno Vasco (s/f a) *Resumen de Actividades de la EAT de Álava*. Documento no publicado.
- Gobierno Vasco (s/f b) *Guía Técnica para el Tratamiento Documental y Recupera-ción de Resoluciones*. Documento no publicado.
- Gobierno Vasco (s/f c) *Guía Información para el Candidato a Jurado*. Documento no publicado.
- Gobierno Vasco. 1991. *Propuesta de Modernización de la Administración de Justi-cia*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco: Vitoria-Gasteiz.

- Gobierno Vasco. 1997a. *Servicios de Asistencia y Orientación Social al Detenido en la C.A.P.V. (años 1991–1996)*. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- Gobierno Vasco. 1997b. *Servicios de Asistencia a las Víctimas en el País Vasco (años 1991–1996)*. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- Gobierno Vasco. 1997c. *Acuerdo sobre la Modernización en la Prestación del Servicio Público de la Justicia y su Repercusión en las Condiciones de Trabajo del Personal al Servicio de la Administración de Justicia del País Vasco*. Artes Gráficas Elkar: Vitoria-Gasteiz.
- Gobierno Vasco. 1997d. *Los Vascos y la Administración de Justicia en la CAPV*. Documento no publicado.
- Gobierno Vasco. 1998a. *Planes de Actuación con Adolescentes y Jóvenes Infractores en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Documento no publicado.
- Gobierno Vasco. 1998b. *La Administración de Justicia en el País Vasco: Una Década de Gestión en Justicia*. Documento no publicado.
- Gobierno Vasco. 1998c. *Actuaciones de la Viceconsejería de Justicia en la Legislatura 1994–98*. Documento no publicado.
- Gobierno Vasco. 1998d. *Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- Gobierno Vasco. 1998e. *Programa de Formación para Jueces y Magistrados de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Publicaciones del Gobierno Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- Gobierno Vasco. 1998f. *Programa de Formación y Euskaldunización para el Personal al Servicio de la Administración de Justicia*. Publicaciones del Gobierno Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- Gobierno Vasco. 1998g. *Guía Básica de la Justicia*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- Gobierno Vasco. 1998h. *Servicio de Mediación Familiar*. Central de Publicaciones del Gobierno Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- Guerra Gimeno, Antonio. 1994. "Organización, Estructura y Diseño de las Oficinas Judiciales". En *La Oficina judicial*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- Jiménez Asensio, Rafael. 1994. "Funciones de los Diferentes Cuerpos y Carerras". En *La Oficina judicial*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- Lamarca Iturbe, Iñigo. 1994. "Competencias en Materia de Administración de Justicia. Colaboración. Transferencias". En *La Oficina judicial*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- Sánchez Guiu, Iñaki (s/f) *La Informática Judicial en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Documento no publicado.

- Sánchez Guiu, Iñaki. 1998. *Coste y Efectividad de la Justicia*. Conferencia en la Universidad Carlos III. No publicada.
- Xiol Ríos, Juan Antonio. 1994. "Reforma a la Oficina judicial". En *La Oficina judicial*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco: Vitoria-Gasteiz.

El reto de los procesos de consolidación democrática y del funcionamiento eficiente y equitativo de una economía de mercado en la región, consiste en tener como fundamento la vigencia efectiva de un estado de derecho, un orden jurídico moderno y previsible y un sistema de justicia fortalecido, imparcial, independiente, eficiente y de fácil acceso. La necesidad de buscar soluciones al mal funcionamiento de la justicia ha generado una dinámica de reforma en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe.

La justicia más allá de nuestras fronteras identifica una selección de experiencias extrarregionales exitosas que, desde un punto de vista práctico, intentan dilucidar en qué circunstancias y situaciones podrían aplicarse o ser útiles en los sistemas de justicia de América latina y el Caribe. Estas experiencias van desde innovadores sistemas de gestión de casos para los procesos judiciales, pasando por interesantes planteamientos dirigidos a hacer más efectivos los sistemas de asistencia jurídica para las personas de escasos recursos, hasta el análisis de un proceso de modernización judicial de amplio alcance. Su publicación permitirá que estas experiencias provenientes de países de fuera de América Latina se utilicen como modelo o referencia para los procesos de reforma judicial que se adelantan en la región.



Banco Interamericano de Desarrollo

Sección de Publicaciones
1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577

ISBN: 1-886938-67-9

www.iadb.org/pub